Belastingdienst

17e halfjaars-rapportage

INLEIDING
THEMA
VOORTGANG INVESTERINGSAGENDA
TOEGEZEGDE STUKKEN
UPDATES
BIJLAGEN

Inhoud

Inleiding

Voor u ligt de zeventiende halfjaarsrapportage Belastingdienst. In deze rapportage is de internationale invordering van belasting- en premieschulden als thema gekozen, als vervolg op het thema van de vijftiende halfjaarsrapportage over in het buitenland openstaande toeslagschulden. Daarna treft u het gebruikelijke hoofdstuk aan over de voortgang van de Investeringsagenda.

In de proloog op de vorige halfjaarsrapportage is aangegeven dat wordt gestreefd naar een halfjaarsrapportage op hoofdlijnen. Uiteraard spelen onderwerpen die de bijzondere aandacht van de Tweede Kamer hebben daarbij een belangrijke rol. Zo komt in hoofdstuk 3 van deze halfjaarsrapportage een aantal onderwerpen aan de orde waarover door de staatssecretaris is toegezegd hierop in deze halfjaarsrapportage nader in te gaan. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens een update gegeven van onderwerpen waar de Tweede Kamer in vorige halfjaarsrapportages of anderzijds eerder over is geïnformeerd. Samen geeft dit een goed overzicht van actuele ontwikkelingen binnen de Belastingdienst.

In de bijlage van deze halfjaarsrapportage treft u tot slot weer het overzicht aan met de verschillende productietabellen.

Hoofdstuk 1

Thema

Terugvordering van belasting- en premieschulden in het buitenland

Inleiding

In de vijftiende halfjaarsrapportage is uitvoerig ingegaan op de terugvordering van toeslagschulden in het buitenland. De Belastingdienst heeft de afgelopen tijd stevig ingezet op deze invordering, mede naar aanleiding van de Bulgarenfraude, die weer eens liet zien hoe onbevredigend het is als buitenlandse toeslagschulden niet kunnen worden ingevorderd. Een logisch vervolg is nu de buitenlandse invordering van belastingschulden. Ook daarvan is het proces verbeterd, in het kielzog van de binnenlandse procesverbeteringen. Zo wordt beter voorkomen dat dergelijke schulden überhaupt ontstaan en worden bestaande schulden minder snel afgeschreven als gevolg van dynamisch monitoren. De invordering van buitenlandse belastingschulden, net als destijds de invordering van buitenlandse toeslagschulden, werd tot onlangs nog onvoldoende systematisch in kaart gebracht en gevolgd, zoals deze special ook laat zien. De komende jaren worden de gegevens beter bijgehouden en geanalyseerd, waardoor trends zichtbaar worden en knelpunten eerder aan het licht komen. Dat maakt ook de controle door de Tweede Kamer effectiever. Deze special geeft een vooralsnog enigszins 'impressionistisch' inzicht in de prestaties op het terrein van de invordering van de buitenlandse belastingschulden, maar vormt het startpunt van een systematische verbetering. Ook wordt in deze special beschreven wat de Belastingdienst op dit moment aan extra inspanningen doet om zoveel mogelijk van deze lastig te innen belastingschulden toch binnen te halen.

Ontstaan van buitenlandse belastingschulden

Een groot gedeelte van de buitenlandse schulden vloeit voort uit de binnenlandse belastingplicht: Op het moment van het ontstaan van de schuld, bevond de burger of het bedrijf zich nog in Nederland. Na verloop van tijd heeft de burger of het bedrijf echter Nederland verlaten (bijvoorbeeld na bedrijfsbeëindiging of verhuizing van het bedrijf), waardoor de schuld transformeert van een binnenlandse belastingschuld naar een buitenlandse belastingschuld. Het maakt voor de processen van de Belastingdienst ook niet uit of deze schuld in het binnen- of buitenland ontstaan is. Het enige relevante voor de invordering is waar de belastingplichtige zich bevindt op het moment dat de schuld inbaar is, omdat dit de inningsmethodiek bepaalt.

Debiteurenstand

De stand van debiteuren in het buitenland die zowel een aanmaning als dwangbevel hebben ontvangen is € 273 miljoen (peildatum 31 december 2015). In tabel 1 is weergegeven dat daarnaast ruim € 130 miljoen open staat aan recente vorderingen, waarvan de betalingstermijn nog niet verstreken is. Voor een bedrag van bijna € 40 miljoen is een aanmaning verstuurd, maar nog geen dwangbevel. Verder zijn er voor ongeveer € 345 miljoen aan betalingsregelingen getroffen of is tegen de belastingaanslagen in kwestie een bezwaarschrift ingediend. Voor deze bedragen is er geen aanleiding om te verwachten dat deze niet (voor het overgrote deel) binnen zullen komen. Deze rapportage richt zich dan ook op het bedrag van ongeveer € 273 miljoen dat in de dwanginvordering zit.

Naast debiteuren in het buitenland zijn er ook debiteuren met status vow. Het betreft burgers met een onbekend woonadres of rechtspersonen waarvan het vestigingsadres onbekend is.

Zoals al aangegeven zijn er voor deze groep maar beperkte invorderingsmogelijkheden. Dit heeft tot gevolg dat een relatief groot deel van deze debiteuren in de dwanginvordering terecht komt.[1] Bovenstaande is hierna schematisch en met de exacte bedragen weergegeven.

Tabel 1 Debiteurenstand belastingen buitenland en VOW x € 1 miljoen

Stand per 31-12-2015	
Debiteurenstand buitenland en vow	1.054,8
Af: Debiteurenstand vow	264,7
Debiteurenstand buitenland	790,1
Af: Recente vorderingen buitenland	132,3
Af: Aanmaning verstuurd buitenland	38,9
Af: Uitstel en bezwaar	345,9
Debiteurenstand dwanginvordering buitenland	**273**

Ter illustratie geldt dat de afgelopen jaren gemiddeld € 570 miljoen aan nieuwe vorderingen is ontstaan die kunnen worden toegerekend aan buitenlandse debiteuren, er jaarlijks gemiddeld € 410 miljoen is ontvangen van buitenlandse debiteuren en gemiddeld € 150 miljoen per jaar is afgeschreven door faillissement, overlijden en schuldsanering.[2]
In het volgende overzicht is de debiteurenstand (peildatum 31 december 2015) per woon- of vestigingsland en belastingmiddel opgenomen. Het woon- of vestigingsland wil niet zeggen dat de betrokkene ook de nationaliteit heeft van het betreffende land. Het kan ook gaan om Nederlandse (rechts)personen die in het buitenland zijn gevestigd of Nederlanders met belastingschulden die naar het buitenland zijn vertrokken.

Tabel 2 Top 10 landen met debiteuren die in de dwanginvorderingsfase zitten x € 1 miljoen

Stand per 31-12-2015	IH	LH	OB	Vpb	Totaal
België	24,4	3,6	15,1	3,4	46,5
Duitsland	23,1	4,6	11,5	5,1	44,2
Cyprus	0,1	0,8	0,1	24,1	25,0
Groot Brittannië	7,0	5,2	6,4	0,9	19,5
Polen	5,6	3,3	1,3	1,6	11,7
Britse Maagdeneilanden	0,0	0,0	0,0	9,6	9,6
Curaçao	3,8	3,2	0,9	1,3	9,2
Spanje	6,4	0,2	1,9	0,2	8,6
Turkije	6,0	0,2	1,1	0,1	7,4
Zwitserland	5,8	0,3	0,5	0,1	6,8
Overig	43,8	9,4	25,7	5,5	84,4
Totaal	**125,8**	**30,7**	**64,5**	**51,9**	**273,0**

[1] Voor de aanpak van de Belastingdienst van schulden van (rechts)personen vertrokken onbekend waarheen, wordt verwezen naar de 15e halfjaarsrapportage Belastingdienst.
[2] Afschrijving door faillissement, schuldsanering of overlijden, worden niet aangemerkt als oninbaar lijden, omdat de vordering in deze situatie van rechtswege vervalt. Hetzelfde geldt voor vorderingen die van rechtswege verjaren.

Invorderingsproces

Algemeen
Het 'gewone' invorderingproces bij de Belastingdienst ziet er als volgt uit: wanneer er een vordering ontstaat op een belastingplichtige, dan verzendt de Belastingdienst een aanslag om de betreffende persoon op de hoogte te stellen van het te betalen bedrag. Wanneer er niet tijdig betaald wordt, stuurt de Belastingdienst een betalingsherinnering en vervolgens een aanmaning. Wanneer deze acties geen effect hebben, komt de betreffende persoon in de dwanginvordering terecht. De deurwaarder gaat erop af met een dwangbevel en bij het uitblijven van betaling krijgt de deurwaarder een opdracht tot beslaglegging.

Invorderingsproces in het buitenland
De Belastingdienst heeft te maken met een complex invorderingsproces als het gaat om belastingplichtigen die in het buitenland wonen of naar het buitenland vertrokken zijn. Het is niet te voorkomen dat er belastingschulden in het buitenland ontstaan, bijvoorbeeld bij ondernemingen die in het buitenland gevestigd zijn, maar wel onder het Nederlands belastingrecht vallen. In de vijftiende halfjaarsrapportage[3] is deze problematiek voor toeslagen uitgelegd. Voor de belastingheffing geldt een soortgelijke problematiek. Dit betekent echter niet dat de Belastingdienst rustig achteroverleunt.

Als blijkt dat een belastingplichtige in het buitenland verblijft of met belastingschulden naar het buitenland is vertrokken, zijn de eerste fasen van het invorderingsproces gelijk aan het proces voor een persoon in Nederland. Iedere belastingplichtige krijgt dus ook eerst de aanslag, en vervolgens indien nodig, een herinnering, aanmaning en een dwangbevel van de Nederlandse Belastingdienst. Na verzending van een dwangbevel kan de Belastingdienst in het buitenland geen deurwaarder sturen, omdat deze buiten Nederland geen bevoegdheid heeft. Voordat een verzoek om inlichtingen of een verzoek om bijstand gedaan wordt, worden eerst nog de binnenlandse verhaalsmogelijkheden benut. Wanneer die er niet zijn, schakelt de Nederlandse Belastingdienst de hulp in van zijn buitenlandse counterparts. De Nederlandse Belastingdienst stuurt een inlichtingenverzoek aan counterparts in het betreffende land via het Central Liaison Office (CLO) van de Belastingdienst. Een dergelijk verzoek wordt gedaan om te controleren of het bij de Nederlandse Belastingdienst aanwezige adres correct is en om vast te stellen of er verhaalsmogelijkheden zijn. Als uit de reactie op het inlichtingenverzoek blijkt dat er verhaalsmogelijkheden zoals een uitkering, salaris, roerende of onroerende zaken bekend zijn, dan wordt aan de counterparts een verzoek gedaan om bijstand bij de invordering. De buitenlandse autoriteiten nemen dan de invordering ter hand.

Extra inspanningen van de Belastingdienst

Zoals aangegeven in de inleiding, spant de Belastingdienst zich ten zeerste in om buitenlandse belastingschulden te innen. Hieronder worden een aantal acties beschreven die de Belastingdienst heeft ingezet om zoveel mogelijk geld binnen te krijgen. Kanttekening hierbij is wel dat dit proces, net als bij het invorderen van toeslagschulden, een complex invorderingsproces is bij belastingplichtigen die in het buitenland wonen.

[3] Kamerstukken II 2014/15, 31066 nr. 233.

Dynamisch monitoren

De Belastingdienst heeft een innovatieve aanpak voor zowel binnenlandse als buitenlandse belastingplichtigen. Door middel van dynamisch monitoren gaat de Belastingdienst continu na of een belastingplichtige over inkomens of vermogensbronnen beschikt waarmee zijn schulden aan de Belastingdienst kunnen worden voldaan. Aan de hand van de uitkomsten kan de Belastingdienst gerichte maatregelen treffen om verschuldigde bedragen alsnog binnen te krijgen. Deze innovatieve aanpak wordt ook ingezet voor vow-ers. Zodra van een belastingplichtige waarvan de verblijfplaats onbekend is, een inkomensbron in Nederland gesignaleerd wordt, kunnen invorderingsmaatregelen worden getroffen. Het blijkt namelijk regelmatig dat buitenlandse belastingplichtigen en belastingplichtigen die vow zijn, loon- of vermogensbestanddelen in Nederland hebben of krijgen.
Als gevolg van dynamisch monitoren lijdt de Belastingdienst geen posten meer definitief oninbaar. De Belastingdienst blijft deze debiteuren continu volgen. De eerste resultaten van dynamisch monitoren hebben de verwachtingen overtroffen. Dynamisch monitoren heeft al geresulteerd in ongeveer 5000 adviezen voor loonvordering en ruim 1500 adviezen voor beslag op banktegoeden. Dynamisch monitoren is een van de eerste producten van de Investeringsagenda en blijft groeien. In 2016 wordt onderzocht of ook informatie van buitenlandse belastingdiensten zoals verzoeken om bijstand toegevoegd kunnen worden aan het datafundament.

Onterechte uitbetalingen voorkomen

Belastingplichtigen kunnen geld terugvragen via een aanvulling op de IH aangifte of via het voorlopige teruggaafproces. Deze verzoeken om teruggaaf worden niet klakkeloos toegekend. Voordat deze aanvragen uitbetaald worden, stelt de Belastingdienst namelijk nadere vragen aan belastingplichtigen in het buitenland. Meer dan de helft van de belastingplichtigen reageert niet op deze vragen en heeft de vermindering daarom niet uitbetaald gekregen. Hiermee is voorkomen dat ruim 8 miljoen euro mogelijk onterecht is uitbetaald.

Ontwikkeling van verdragsinvordering

De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren significant meer gebruik gemaakt van verdragsinvordering, met name binnen de EU. Dit heeft tot gevolg dat ten opzichte van 5 jaar geleden, het aantal verzoeken richting het buitenland is vertienvoudigd. Dit is name het gevolg geweest door inzet van gespecialiseerde invorderingsmedewerkers. De verwachting is dat het aantal verzoeken de komende jaren verder zal stijgen.

Direct approach

Naast invordering op basis van verdragen, maakt de Belastingdienst in specifieke gevallen ook gebruik van 'Direct approach'. Deze aanpak wordt toegepast in landen waar Nederland geen verdrag mee heeft. Dit houdt in dat er in het land contact gezocht wordt met de belastingplichtigen om gezamenlijk tot een oplossing te komen. Deze aanpak gebeurt in afstemming met de betreffende counterparts van deze niet-verdragslanden. Met direct approach wordt mede invulling gegeven aan de intensivering van de invordering in het buitenland.

Internationale samenwerking
Binnen internationale samenwerkingsverbanden, zoals binnen de EU en de OESO, wordt de internationale gegevensuitwisseling rondom invordering uitgebreid. De Belastingdienst is de afgelopen jaren binnen het *Forum on Tax Administration* van de OESO sponsor geweest van een project gericht op Tax Debt Management, het managen van de invordering. In dat kader is onder meer een rapport over invordering opgesteld, Working Smarter in Tax Debt Management en zijn de best practices van een aantal landen geïnventariseerd en toegankelijk gemaakt voor de landen via een website. Ook wordt in dit verband gekeken hoe door middel van meer gegevensuitwisseling meer inzicht in (internationale) verhaalsmogelijkheden kan worden verkregen.

Vervolg

De komende tijd gaat de Belastingdienst verder met de hierboven beschreven inspanningen op het gebied van het invorderen van buitenlandse belasting- en premieschulden. Om goed zicht te houden op de resultaten en de effectiviteit van de inspanningen te kunnen beoordelen, is de Belastingdienst druk bezig om invorderingsgegevens beter in kaart te brengen en te analyseren. Daarbij geldt onder andere dat het totaalbedrag in het buitenland dat in de (dwang)invordering zit niet maatgevend zal zijn, omdat sprake is van een cumulatief bedrag dat als gevolg van de inzet van dynamisch monitoren naar verwachting in de toekomst eerst verder zal stijgen. De Belastingdienst wil inzicht krijgen in trends en snel knelpunten kunnen signaleren. Deze special is het beginpunt hiervan. De Belastingdienst zal volgend jaar over de eerste resultaten beschikken.

Hoofdstuk 2

Voortgang Investeringsagenda

Inleiding

De Investeringsagenda (IA) waarmee de Belastingdienst in mei 2015 is gestart moet leiden tot een dienst die op termijn beter kan presteren, goedkoper wordt en meer in control is. En dat terwijl het werk van de Belastingdienst intussen gewoon doorgaat. In de 16e halfjaarsrapportage zijn de aanpak en de inhoudelijke verandergebieden binnen de transformatie uiteengezet. Die verandergebieden zijn:

1. Interactie met burgers en bedrijven
2. Informatiegestuurd toezicht en inning
3. Ontwikkeling Data & Analytics
4. Sturing, verantwoording en effectmeting
5. Ondersteuning door informatievoorziening

Met de IA is de Belastingdienst een ingrijpend transformatieprogramma gestart van ten minste vijf jaar; die transformatie bevindt zich nu in een vroege, kwetsbare fase. In deze eerste fase heeft de nadruk gelegen op de opbouw van het verandervermogen en op het vormgeven van de organisatie-inrichting en sturing, naast het realiseren van de eerste implementaties.

In deze halfjaarsrapportage wordt ingegaan op:

- Organisatorische structuur en inrichting
- Programmasturing
- Inhoudelijke voortgang per verandergebied, waaronder datatechnieken en interactie met burgers en bedrijven
- Financiering; opbrengsten
- Personele bewegingen
- Overig

Organisatorische structuur en inrichting

TOM

In de vorige halfjaarsrapportage Belastingdienst is de noodzaak weergegeven om, met gebruikmaking van externe expertise, een toekomstbestendig ordeningsmodel (TOM) op te stellen. Deze TOM is ondertussen op het hoogste niveau gereed en daarmee zijn de principes voor de besturing en inrichting bepaald. Er is gekozen voor het continueren van de op belastingplichtigen georiënteerde inrichting van de organisatie (segmentstructuur). Nieuw is dat de eindverantwoordelijkheid voor de behandeling van de belastingplichtigen in een segment "end-to-end" in handen wordt gelegd van één directeur. Die wordt verantwoordelijk voor het verhogen van de structurele belastinginkomsten, het reduceren van de operationele kosten en het realiseren van een consistente ervaring van de belastingbetaler binnen zijn segment. Tegelijkertijd worden op grond van efficiencyoverwegingen verticale segmentoverstijgende organisatieonderdelen gevormd. Hierin worden activiteiten of processtappen binnen de klantketens gebundeld en/of geconcentreerd uitgevoerd. Ook voor elk van deze overkoepelende functies is er een eindverantwoordelijke directeur.

- Het TOM is inmiddels besproken met externe stakeholders, waaronder de Auditdienst Rijk, de Algemene Rekenkamer en het Investment Committee. Op 3 maart heeft de medezeggenschap positief geadviseerd op de voorgenomen besluiten voortvloeiend uit het TOM.

- De segmenten zijn vastgesteld (Grote Ondernemingen, met een subsegment Zeer Vermogende Particulieren, MKB, Particulieren en Toeslaggerechtigden) evenals de overkoepelende functies (Centrale Administratieve Processen; Belastingtelefoon; Vaktechniek; Bezwaar, Beroep en Klachten).
- Voor deze segmenten en functies zijn de directeuren benoemd.
- Er is formeel besloten tot de oprichting van het nieuwe organisatieonderdeel Data & Analytics binnen de concernbrede Bedrijfsvoeringsfunctie, en tot oprichting van IV- Accent (voor de ICT-vernieuwing) en tot het centraliseren van de Informatiemanagementfunctie binnen de concernbrede IV-organisatie.

Topbesturing en Medezeggenschap
De veranderopgave voor de Belastingdienst ligt over de verschillende dienstonderdelen heen. In februari is daarom het formele besluit genomen de topbesturing aan te passen. Er is een Raad van Bestuur (RvB) geformeerd die als collectief de verandering bestuurt. Binnen die RvB zijn, naast de Douane en de FIOD, de eindverantwoordelijken voor de operatie (COO), de financiële en de IV-organisatie (CFO en CIO) en de fiscaliteit (Chief tax & legal) benoemd. Met het vaststellen wie bestuurders zijn in de zin van de Wet op de ondernemingsraden, is tevens vastgesteld waar er ondernemingsraden zijn ('medezeggenschap volgt zeggenschap').
Dat betekent dat het aantal ondernemingsraden wordt teruggebracht van 23 naar 7.
Met de huidige ondernemingsraden is uitgebreid overleg gevoerd over de vraag hoe medezeggenschap tot op de werkvloer het beste gestalte kan krijgen. Een werkgroep heeft advies uitgebracht en er is gekozen voor een variant waarin zogeheten onderdeelscommissies hun bijdrage leveren om op alle niveaus in de organisatie tot (informele vormen van) medezeggenschap te komen.
Door te kiezen voor een zoveel mogelijk participatieve medezeggenschap via klankbordgroepen en werkgroepen is een hoge mate van overeenstemming bereikt over de voorgelegde plannen.

Programmasturing

Definition of success (DoS)
De governance van de Belastingdienst en IA is een samenspel tussen de principaal (de staatssecretaris), eigenaar (de SG), opdrachtgever (de DG), gedelegeerd opdrachtgever (individuele leden van de Raad van Bestuur) en opdrachtnemer (de programmamanagers, kwartiermakers, projectleiders). De rollen van alle partijen zijn uitgewerkt en beschreven. Op elk van deze niveaus vindt monitoring plaats; de mate van diepgang varieert al naar gelang de plaats in de keten. Monitoring vindt plaats op basis van één set gegevens en met gebruikmaking van een en dezelfde tool door één monitororganisatie.

Startpunt van de monitoring vormt de zogeheten *Definition of success (DoS)*. De discussie hierover is afgerond. Het doel van de DoS is tweeledig. Door doelen te definiëren die voortvloeien uit de overkoepelende missie van de IA kan allereerst op een consistente wijze vast worden gesteld wat succes betekent voor de IA. Deze doelen kunnen gebruikt worden voor de communicatie en sturing van het programma. Door de doelen kwantitatief uit te splitsen kunnen vervolgens deze doelen meetbaar en scoorbaar gemaakt worden binnen een inhoudelijk consistent kader. Daardoor kan voortgang eenduidig worden gemeten en kan worden gerapporteerd op meer niveaus in de organisatie.

Projectbureau
Versterking van de projectorganisatie is geboden, zeker nu de Investeringsagenda overgaat van de fase van planning naar voorzichtige uitvoering. In de eerste helft van 2016 is gestart met een apart Projectbureau voor planning, monitoring en rapportage. Sinds begin van dit jaar is door het externe adviesbureau Oliver Wyman gewerkt aan de noodzakelijke voorbereidingen hiervoor. Sinds 15 februari is een projectmanager vanuit de Belastingdienst bezig met de feitelijke inrichting.

PIPP
De doelstellingen van de IA moeten worden gerealiseerd door middel van programma's en projecten die producten opleveren. Het maken van die producten kost menskracht en geld. Beide zijn schaars. Daarom moet er op een hoog niveau binnen de organisatie prioritering plaatsvinden, waarbij het belang voor de IA en de beschikbaarheid van geld en menskracht tegen elkaar worden afgewogen.
De Programboard Implementatie Primaire Processen (PIPP) is ingesteld om deze afweging voor het overgrote deel van de IA te maken. In de weging gaat het om producten vanuit Data & Analytics (de Broedkamer) die belangrijk zijn voor de innovaties in interactie en toezicht en inning (verandergebieden 1 en 2), om producten vanuit de operatie zelf (procesinnovaties) en om producten vanuit de IV-kolom.

Inhoudelijke voortgang per verandergebied, waaronder data-technieken en interactie

Verandergebieden 1 en 2: moderne interactie en informatiegestuurd toezicht met burgers en bedrijven
Binnen de verandergebieden 1 en 2 zijn in het vierde kwartaal van 2015 dertien projecten gestart; het merendeel daarvan loopt door in het eerste kwartaal van 2016. Twaalf projecten in deze verandergebieden liggen op schema, drie zijn vertraagd. De belangrijkste projecten worden hieronder uitgewerkt.

Er is gekozen voor een kortcyclische veranderaanpak. Elke stap moet zich eerst bewijzen voordat hiermee verder wordt gegaan. Het is een proces van ontwerpen, pilotten, evalueren, doorontwikkelen en vervolgens breed implementeren. Consequentie van de gekozen veranderaanpak is ook dat niet alles waar aan wordt begonnen een succes wordt. Zo is het plan om risico-indicatoren beschikbaar te stellen aan medewerkers bij de Centrale Administratie ten behoeve van de beoordeling van aanvullingen op de aangifte niet goed mogelijk gebleken. Het plan is daarom geschrapt.

Verandergebied 1 is gericht op realisatie van een moderne interactie (het verkeer tussen de burger en de Belastingdienst). Dit zal zich in de toekomst vooral afspelen in een webportaal waarbij ondersteuning op maat geleverd kan worden. Voorwaarde daarvoor is dat het berichtenverkeer digitaal verloopt.

- Een belangrijke stap op deze weg is gezet met de aanvaarding van het wetsvoorstel Elektronisch BerichtenVerkeer (EBV) door de Tweede kamer en door de Eerste Kamer in december 2015. Daarbij zijn door de staatssecretaris enkele toezeggingen gedaan om meer rekening te houden met de positie van digitaal zwakkeren. De Belastingdienst laat niemand in de kou staan. In het najaar zijn de zogeheten MAC (Massaal Automatische Continuering)-beschikkingen van Toeslagen niet meer op papier verzonden. Het beschikbaar stellen ervan via de BerichtenBox is technisch heel goed verlopen. Het proces is voortdurend gemonitord

waarbij maatwerkoplossingen zijn (en worden!) getroffen voor mensen die door de digitalisering in de knel kwamen. De uitnodiging tot het doen van aangifte is begin 2016 zowel digitaal als op papier verstuurd. In deze HJR is daarover meer te lezen in het hoofdstuk over EBV.
- De website is aangepast en bij Toeslagen is het project 'natuurlijke dialoog' gestart: toeslaggerechtigden worden actief benaderd om problemen, die met behulp van Data & Analytics worden geïdentificeerd, op te lossen nog voordat de transactie plaatsvindt.
- Om meer initiatieven in dit verandergebied te kunnen opstarten moest eerst het TOM worden gerealiseerd. Daardoor is duidelijk geworden wie verantwoordelijk is voor de interactie en hoe deze wordt georganiseerd (namelijk per segment). Inmiddels is een trekker benoemd om acties in dit verandergebied op gang te brengen.

In verandergebied 2 (informatiegestuurd toezicht) is de inzet om met behulp van Data & Analytics het toezicht en de invordering beter te richten op de grootste risico's. Door slimmer gebruik te maken van gegevens kan het nalevingstekort (de zgn tax gap) worden teruggedrongen. Dit gebeurt op verschillende manieren:
- In de invordering zijn extra opbrengsten te halen door het proces slimmer aan te pakken. De basis van de aanpak vormt het debiteurenbeeld dat door data & analytics is gemaakt. Dit biedt een langjarig totaalbeeld van de debiteur en zijn relaties, al zijn vorderingen, genomen invorderingsmaatregelen en betalingen. De eerste fase van de implementatie van dit debiteurenbeeld is gerealiseerd voor alle medewerkers in de inning met inbegrip van de deurwaarders.
- Dit debiteurenbeeld maakt het ook mogelijk te monitoren of in de toekomst nieuwe verhaalsmogelijkheden ontstaan. In dat geval kan alsnog beslag worden gelegd. Dit dynamisch monitoren in de invordering is inmiddels op alle MKB-locaties uitgerold.
- Door Data & Analytics worden risicomodellen ontwikkeld. Zij stellen ons in staat om beter de kans op een correctie in de aangifte te voorspellen, als ook de omvang van de correctie. De posten in de hoogste risicocategorie worden als eerste naar de medewerkers geleid. Het risicomodel voor de Inkomstenheffing (niet-winst) gaat op 18 april volledig in productie en wordt toegepast op alle aangiften IH 2015.
- Ook voor de OB is het risicomodel vergevorderd. Het wordt ingezet bij de verzoeken voor teruggave BTW. Inmiddels loopt een tweede pilot, waarbij vanuit het model een goede *hitrate* (trefkans) wordt behaald. Besloten is te starten met een derde pilot, waarbij onder andere handmatig werk wordt teruggedrongen. Het project Teruggave BTW kan bij positieve pilotresultaten in het vierde kwartaal van 2016 in productie gaan.
- Het project OB-carrouselfraude is gestart om met behulp van innovatieve netwerkanalyses de fraude eerder op te sporen. Door meer informatie te combineren kunnen "besmette" clusters van ondernemers in de toekomst beter en met name sneller in beeld worden gebracht.
- Er is gestart met de ontwikkeling van een Early Warning System om vroegtijdig faillissementsrisico's bij Grote Ondernemingen en MKB te signaleren en aan te pakken. Daarvoor worden ratio's ontwikkeld. Dit zijn kengetallen en patronen die ons helpen bedrijven die in financiële problemen raken in beeld te krijgen.

Verandergebied 3: Data & Analytics

De opgave voor Data & Analytics is nieuwe pilots op het gebied van Data & Analytics op te starten en bestaande pilots door te ontwikkelen. Daarnaast moet een stabiele, robuuste organisatie neer worden gezet die de producten levert op basis waarvan zowel de interactie met burgers en bedrijven als het toezicht en de inning vorm kunnen worden gegeven.

- Voor het neerzetten van die robuuste organisatie is met behulp van externe expertise gewerkt aan het inrichten van het zogeheten datamanagement.
- De RvB heeft de projecten met de hoogste prioriteit in 2016 bepaald om te voorkomen dat dit nieuwe organisatieonderdeel wordt overvraagd. Die prioriteiten hebben betrekking op de doorontwikkeling van de projecten binnen het verandergebied van informatiegestuurd toezicht: Inkomstenbelasting niet-winst, Inkomstenbelasting winst, aanpak OB-carrousel-fraude en de aanpak van de verzoeken voor teruggave BTW. De voor de uitrol van deze risico's noodzakelijke datafundamenten (dus voor inning, inkomstenbelasting en omzetbelasting) zijn klaar. De datafundamenten voor bezwaar en de andere grote middelen loonheffingen en vennootschapsbelasting zijn in bewerking; ze zijn in de planning van 2016 opgenomen.
- Om Data & Analytics robuuster neer te zetten is in november 2015 gestart met de werving voor 20 vacatures.

Verandergebied 4: sturing, verantwoording, effectmeting

Binnen dit verandergebied is vooral sprake geweest van voorbereidende activiteiten.

- Hierboven zijn de activiteiten om de sturing vorm te geven vanuit één DoS al aan de orde geweest.
- Om de interne planning beter bij de externe begrotings- en verantwoordingscyclus aan te laten sluiten, wordt een overkoepelend management control framework ontwikkeld, met als doel de concernbrede sturing te versterken door een samenhangend proces van planvorming & control, een consistente set van vergelijkbare meetwaarden, een sterkere terugkoppeling op resultaten en een adequaat risicomanagement te implementeren. In 2015 zijn het jaarplan Belastingdienst 2016 en de jaarcontracten met de bedrijfsonderdelen al zoveel mogelijk opgebouwd conform het processenmodel van de Commissie Managementinformatie en Bekostigingssystematiek Belastingdienst (commissie De Jong).
- De commissie De Jong heeft aanbevelingen gedaan voor een bekostigingsmodel. Ontwikkeling van dit model levert inzicht in de kosten van uitvoering van bestaande/nieuwe wetgeving en in de bijdrage van diverse werkprocessen. Het project bekostigingsmodel wordt momenteel in de steigers gezet: er komt een projectmanager die als eerste taak krijgt de projectbrief op te stellen. De ontwikkeling van het bekostigingsmodel is een meerjarig traject.
- Om de noodzakelijke gegevens te leveren voor bovenstaande initiatieven worden ook de administraties aangepast, waaronder het huidige financiële systeem. Het project SAP herijking en herinrichting is in het najaar 2015 gestart. Het financiële systeem SAP wordt opnieuw ingericht, samen met de AO, werkprocessen en handleidingen. Een van de verantwoordelijkheden binnen het project is de implementatie van de heringerichte bedrijfsvoeringsadministratie.

Verandergebied 5: ondersteuning door informatievoorziening

- Om de zogeheten legacyproblematiek (oude, grote systemen) aan te pakken is het programmaplan "Regie modernisering IV-landschap" vastgesteld.
- Daarnaast loopt het Programma Rationalisatie met als doel om in drie jaar tijd (2015-2017) de verhouding tussen de kosten van beheer en onderhoud ICT versus nieuwbouw ICT te verbeteren van 85-15% richting de meer marktconforme verhouding van 70-30%. Dit gebeurt door het opruimen van lokaal ontwikkelde applicaties en door het saneren van dubbelingen in de verschillende systemen. Het programma is een belangrijke pijler voor het oplossen van de door de ARK als ernstige onvolkomenheid beoordeelde legacy problematiek.
- Bovendien wordt in het voortbrengingsproces geïnvesteerd door de samenwerking te verbeteren (minder bureaucratie en coördinatie, kortcyclisch werken, multidisciplinaire teams), het proces te versnellen (releases in een hogere frequentie) en routinematig werk verder te automatiseren.
- Het oorspronkelijke beeld waarin de portfolio's vanuit de Investeringsagenda, FIOD en Douane volledig apart werden bezien, kon maar deels gerealiseerd worden, omdat meer voorzieningen gedeeld worden. Daardoor wordt onderkend dat het wenselijk is om te komen tot één dienstbreed portfolio, waarin een integraal totaalbeeld en gemeenschappelijke aspecten een plek krijgen. Door de Raad van Bestuur is een dienstbrede taskforce ingericht, die zich inspant om de enorme overvraag voor Vernieuwing te reduceren via bijstellingen en onderzoeken (visies op toezicht en gegevens). Hierbij is gekozen voor de zogeheten 'funnel (trechter-) aanpak, waarin de meest urgente en (financieel) rendabele IV-projecten voorrang krijgen. Bij de financiering van het Programma rationalisatie is afgesproken dat er een meerjarig portfolio ICT (20Q) wordt opgesteld, waarin de IA is verwerkt.

Financiering; opbrengsten

Het beschikbare budget voor de IA in 2015 bedroeg € 76 miljoen. Daarvan is € 34 miljoen. bij het IC aangevraagd en ook toegekend. Belangrijke reden voor de onderuitputting is dat voor een aantal te starten activiteiten Europese aanbesteding noodzakelijk bleek. Omdat 2015 vooral het jaar is van het opstarten van de Investeringsagenda zijn er over dat jaar nog geen opbrengsten te rapporteren. Deze waren ook niet begroot.

Uitputting budget Investeringsagenda 2015 *in miljoenen euro's (afgerond)*		
Beschikbaar budget Investeringsagenda	€ 76	
Kasschuif Najaarsnota	€ 38	-/-
Big data tooling & licenties	€ 15	-/-
Ontwikkeling data-, analyse-, sturings- en effectmetingsinstrumentarium	€ 18	-/-
Opbouwen implementatiefunctie & versterken HR functie	€ 1	-/-
Binnen kaders Belastingdienst schuiven naar 2016	€ 4	

Oorspronkelijk was voor de Investeringsagenda in 2015 een bedrag begroot van € 76 miljoen. Daarvan is bij Najaarsnota met een kasschuif € 38 miljoen naar 2016 geschoven. Van het resterende budget ad € 38 miljoen is € 34,5 miljoen gerealiseerd. Dit bedrag is onder andere besteed aan ICT-uitgaven ten behoeve van een gegevensplatform met bijbehorende licenties (€ 15 miljoen). De uitgaven aan inhuur in het kader van gegevensverzameling en analyse

bedroegen € 8 miljoen. De uitgaven voor het gespecialiseerde financiële adviesbureau Oliver Wyman waaraan het realiseren van een aantal producten op verschillende verandergebieden in het kader van de Investeringsagenda is uitbesteed, bedroegen € 10 miljoen. Het gaat dan onder andere om doorontwikkeling van data-analyse, sturingsmodellen, verantwoordings-protocollen en effectmetingsmechanismen.

Personele bewegingen

In- uit- en doorstroom van medewerkers

De komende jaren zal als gevolg van de IA enerzijds werk verdwijnen, terwijl anderzijds behoefte ontstaat aan mensen met andere, nieuwe competenties: met name rond data-analyse, interactie en toezicht. Met minder mensen zal in de toekomst hoogwaardiger werk worden geleverd. Zoals eerder gemeld zullen er op termijn zo'n 5000 functies verdwijnen en zullen er 1500 nieuwe functies bijkomen.
Medewerkers (onder voorwaarden ook die van de FIOD en de Douane) worden in staat gesteld te kiezen voor vrijwillige uitstroom, conform het overheidsbrede van-werk-naar-werk-beleid. Medewerkers hebben zich daarbij voor oriënterende gesprekken kunnen aanmelden. De belangstelling is nog groter dan verwacht. Deze gesprekcyclus is nog niet afgerond en daarom is op dit moment nog niet duidelijk hoeveel mensen gebruik gaan maken van de regeling. De aard en het gebruik van de regeling wordt uiteraard nauwlettend gevolgd en is onderwerp van gesprek met de bonden.

Bij het maken van hun keuzes worden medewerkers zorgvuldig ondersteund. Er zijn in het hele land grootschalige voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. Medewerkers zijn geïnformeerd via hun teamleiders, via het Intranet van Switch en via HR-adviseurs. De HR-adviseurs worden in de persoonlijke gesprekken die ze met medewerkers voeren, bijgestaan door financiële experts. Met de uitstroom van medewerkers ligt er voor de Belastingdienst een uitdaging om de vernieuwingsslag te maken zonder dat dit ten koste gaat van de noodzakelijke continuïteit. In 2016 zou het kunnen gaan om een totale uitstroom in de ordegrootte van 5%.

Een tweede opgave voor het management is om ervoor te zorgen dat niet alle aandacht naar de vertrekkenden gaat. Er moet voldoende aandacht blijven voor de werving en voor de blijvende medewerkers. In het eerste kwartaal 2016 is een grootschalige werving gestart. Enerzijds om nieuwe competenties binnen te halen, anderzijds om uitstroom op te vangen en de toezicht-functie te versterken. Er worden met name toezichtmedewerkers, datawetenschappers, data-analisten, business controllers en ICT-medewerkers geworven. Voor heel 2016 is de instroom begroot op circa 700 medewerkers.

Switch

Het werk- en mobiliteitsbedrijf Switch is klaar om medewerkers die willen uitstromen op te vangen. In het najaar van 2015 is het formeel opgericht met een positief advies van de mede-zeggenschap. De romporganisatie is opgezet. Er zijn procesmodellen uitgewerkt op basis waarvan medewerkers in 2016 kunnen instromen. Er is voorlichting gegeven aan teamleiders met mogelijke interesse om in Switch te komen werken en er is overleg gevoerd met de operatie over werkpakketten in Switch voor de eerste instromers. Die eerste instroom wordt na 1 juli 2016 verwacht.

Overig

Verkenningen
Een aantal verkenningen is gestart:
- Een technologische scan van de huidige voorzieningen ten behoeve van interactie (de portals) om vast te stellen of en in hoeverre deze geschikt zijn om toekomstige interactiestrategieën te ondersteunen;
- Toekomstige opzet van de inning (hoe ziet de inning er in 2025 uit en welke stappen moeten in de komende jaren worden gezet om daar te komen);
- Ondersteuning van de toezichtmedewerker (hoe krijgt de toezichtmedewerker in de toekomst zijn werk aangeleverd en welke tools krijgt hij die hem in zijn werk ondersteunen);
- De inrichting van het gegevensdomein (de Belastingdienst heeft veel gegevens; hoe richten we het gegevensdomein organisatorisch in, wie maken we er voor verantwoordelijk);
- Een procestechnische zoektocht naar wettelijke bepalingen die verantwoordelijk zijn voor ingewikkelde processen met verhoudingsgewijs hoge kosten.

Communicatie en engagement
In de afgelopen maanden is geïnvesteerd in het meenemen van het management en de medewerkers in de verandering. Er is met name grootschalige communicatie geweest over het VWNW-beleid. Concernbreed is de informatievoorziening ingericht, zijn ondersteunende *toolkits* gemaakt voor teamleiders (met vraag- en antwoorden, basispresentaties en speakernotes) en er zijn managementsessies gehouden om informatie te delen en de aanpak door te spreken. Voor veel medewerkers is de verandering nog abstract en ver weg. Dat betekent dat in communicatie nog sterk de nadruk is gelegd op het informeren over de verandering. Activiteiten gericht op het verhogen van de engagement komen pas goed tot zijn recht als het dagelijks werk van medewerkers echt verandert. Nu de Investeringsagenda concreter wordt, neemt het belang van engagement toe.

Investment committee (IC)
In 2015 zijn er twee bijeenkomsten van het IC geweest. De eerste bijeenkomst in september ging over investeringen in 2015 ter realisatie van randvoorwaarden voor de Investeringsagenda: licenties en hardware voor data & analytics, externe expertise bij programmamanagement, het ontwikkelen van data & analytics en het opzetten van data & analytics en IV accent. Het IC heeft positief geadviseerd op de vrijgave van alle verzochte middelen voor 2015. Een tweede IC bijeenkomst in november ging over verzoeken voor vrijgave van middelen voor de opzet van Switch en voor een eerste instroom in Switch. Tevens zijn voorstellen ingebracht voor de instroom van nieuwe medewerkers. Op basis van het advies van het IC is de helft van de gevraagde middelen hiervoor vrijgegeven; op basis van nadere informatie en eerste ervaringen zal over de andere helft worden besloten.

Hoofdstuk 3

Toegezegde stukken

Aangiftecampagne

Aanleiding

Aan de Tweede Kamer is toegezegd om in deze halfjaarsrapportage terug te komen op een aantal vragen over de aangiftecampagne die tijdens het AO Belastingdienst van 31 maart 2016 gesteld zijn. Vanaf 1 maart tot en met 1 mei 2016 kan er aangifte gedaan worden. De informatie hieronder heeft betrekking op de periode van 1 maart tot en met 4 april 2016.

Antwoorden op gestelde vragen

Overgang naar OLAV
De wereld wordt steeds digitaler. Hierbij hoort ook de overgang van easytax naar de Online Aangifte (OLAV) en de App. Met de online aangifte is het mogelijk om in een beveiligde omgeving van de Belastingdienst de aangifte te doen. Als een burger zijn aangifte heeft ingezonden kan deze ook altijd weer ingezien of gewijzigd worden en hierna opnieuw ingezonden. Daarnaast kan deze aangifte worden uitgeprint. Dit kan zowel bij de start van het doen van aangifte, tussentijds, als na het doen van aangifte. Bij de Online Aangifte wordt bij het inzenden altijd de meest recente versie gebruikt. Mogelijke tussentijdse verbeteringen zijn hierin opgenomen. Bij Easytax was dit niet mogelijk en bestond het risico dat een aangifte werd gedaan met een nog niet verbeterde versie.

Bereikbaarheid systemen
In deze eerste periode van de aangiftecampagne is sprake geweest van een aantal momenten waarbij het erg druk was, waardoor filevorming is ontstaan. Hierdoor is er op een aantal dagen de sorry pagina getoond. Daarnaast hebben zich twee verstoringen voorgedaan waarbij het tijdelijk niet mogelijk was om aangifte te doen en is er op een aantal momenten als gevolg van het draaien van updates een verminderde bereikbaar geweest. Al met al is de site gedurende circa 95% van de tijd onbelemmerd bereikbaar geweest voor het doen van aangifte.
De Belastingdienst werkt tijdens de aangiftecampagne in een keten met andere overheden. Een beveiligingsupdate bij Logius (DIGI-D) had bijvoorbeeld invloed op de systemen. Dit resulteerde erin dat de responstijden van DigiD-machtigen enorm opliepen. Dit had samen met de toename van het aantal burgers in het portaal invloed op onze infrastructuur. Op woensdag 16 maart en zaterdag 2 april is er sprake geweest van een langer durende onbereikbaarheid. Tijdens deze storingen is het mogelijk geweest dat burgers uit het systeem zijn 'gegooid'. In die gevallen gaan er echter nooit reeds ingevulde gegevens verloren.
De Belastingdienst heeft verder onderzoek gedaan of er ook andere momenten waren waarbij burgers werden uitgelogd of geen toegang hadden. Soms waren er problemen bij het verzenden van de aangifte, een technische foutmelding bij het ophalen van de PDF aanvraag tot uitstel of meldingen die terug te voeren waren op de door de burger gebruikte apparatuur/software. Zoals hiervoor aangegeven zijn de oorzaken dus divers van aard. De fouten zijn/worden zoveel mogelijk hersteld. Burgers raken geen gegevens kwijt, want elke pagina waar burgers een akkoord op hebben gegeven wordt namelijk opgeslagen. Daarnaast worden burgers zoveel mogelijk geïnformeerd over te gebruiken browsers en lopende of opgeloste problemen. Zo wordt de burger ook gewezen op het risico van niet juist uitloggen en het niet juist afsluiten van de browsersessie. In de cookies van de online aangifte worden geen DigiD-gegevens opgeslagen.

Capaciteit systemen

De capaciteit is gedurende de campagne verhoogd van ruim 42.000 naar ruim 60.000 concurrent users. De stabiliteit van de systemen is hierbij zo goed mogelijk gewaarborgd gebleven. Naar aanleiding van analyses van vorig jaar is de capaciteit uitgebreid naar de toen ervaren piekbelasting, rekening houdend met de stijging van het aantal digitale indieners.
Bij de evaluatie van de campagne zal de mogelijkheid van uitbereiding van capaciteit uiteraard weer worden meegenomen. De HUBA-partijen (Hulp Bij het doen van aangifte) hebben gedurende de aangifte periode voorrang in de systemen zodat hun bezoekers altijd geholpen kunnen worden. De systemen kunnen nog verder verbeterd worden. Dit zal voor de eerstkomende campagne (IH 2016) opgepakt gaan worden. Zou de capaciteit verdubbeld worden (gerekend met 60.000 concurrent users) dan zijn hier wel aanzienlijke kosten mee gemoeid. Deze kosten worden geschat op eenmalige investeringskosten in hardware van min. 4 miljoen euro. Daarnaast zullen er jaarlijks circa 1 miljoen euro aan supportkosten zijn. Het is nu nog niet exact te bepalen met welke bijkomende kosten daarnaast rekening gehouden moet worden.

Gegevens in de online aangifte

Door de Tweede Kamer zijn ook vragen gesteld over de gegevens in OLAV zelf, namelijk of het klopt dat bankrekeningen van minderjarige niet vooringevuld worden en waarom nabestaande niet online aangifte kunnen doen.
De bankrekening van minderjarige wordt toegerekend (vooringevuld) aan de ouder met gezag. Bij ongehuwde ouders wordt dit niet vooringevuld, ook niet als ze samenwonen of fiscaal partner zijn. In die situatie is het namelijk voor de Belastingdienst niet bekend aan wie het ouderlijk gezag is toegewezen.
Bij het doen van aangifte over het jaar van overlijden is het op dit moment nog niet mogelijk dat nabestaanden online aangifte doen, omdat het nog niet mogelijk is om de nabestaanden van een overledene digitaal te machtigen. De Belastingdienst is hier samen met ketenpartners een oplossing aan het ontwikkelen.

Uitnodiging tot het doen van aangifte

Een andere vraag die door de Tweede Kamer is gesteld is waarom mensen die geld terugkrijgen geen uitnodiging tot het doen van aangifte ontvangen. Belastingplichtigen worden door de Belastingdienst erop geattendeerd dat zij mogelijk geld terug krijgen en hiervoor nog een aangifte kunnen doen. Dit bericht is over het voorafgaande belastingjaar en wordt direct na de zomer verstuurd.
Daarnaast kan de inspecteur degene die vermoedelijk belastingplichtig is uitnodigen tot het doen van aangifte. Dit is geregeld in artikel 6 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Het ontvangen van een uitnodiging tot het doen van aangifte leidt tot een verplichting om aangifte te doen en een boete als burgers geen aangifte doen. Het is niet gewenst om mensen die vermoedelijk geld terug krijgen een dergelijke verplichting op te leggen. Zij worden dus bij voorkeur niet uitgenodigd tot het doen van aangifte. Als mensen die jaarlijks geld terugkrijgen door hun handelen (in voorafgaande jaren) laten blijken een aangifte te willen doen worden deze op dit moment nog wel uitgenodigd tot het doen van aangifte. In onderdeel 13 van het Besluit Fiscaal Bestuursrecht is opgenomen dat de inspecteur in ieder geval uitnodigt tot het doen van aangifte:

a. aan wie vermoedelijk een aanslag tot een te betalen bedrag moet worden opgelegd;
b. die in het belastingjaar bij de Kamer van Koophandel stond ingeschreven als ondernemer;
c. die in het belastingjaar een aanmerkelijk belang had;
d. aan wie over het belastingjaar een voorlopige aanslag of een voorlopige teruggaaf die niet enkel ziet op uitbetaling van de algemene heffingskorting is opgelegd; of

e. die het vorige jaar heeft aangegeven:
   - winst uit onderneming;
   - belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden;
   - belastbaar inkomen uit aanmerkelijk belang; of
   - belastbaar inkomen uit sparen en beleggen.

Bereikbaarheid Belastingtelefoon

De Belastingtelefoon is tot en met 4 april tussen de 65% en 100 % bereikbaar geweest voor particulieren. Voor ondernemers was deze bereikbaarheid tussen de 65% en 90%. Bij ondernemingen kan er namelijk piekbelasting ontstaan door de samenloop van verschillende belastingmiddelen, zoals de samenloop van de aangiftecampagne en de maandaangevers voor de omzetbelasting.

Toeslagen; Knelpunten en aanpak

Inleiding

Iedere maand worden er ongeveer 0,4 miljoen kinderopvangtoeslagen uitgekeerd, 1,3 miljoen huurtoeslagen, 4,5 miljoen zorgtoeslagen en 0,8 miljoen kindgebonden budgetten. Maandelijks wordt er circa een miljard euro aan toeslagvoorschotten uitgekeerd. Ongeveer zes miljoen huishoudens ontvangen één of meer toeslagen. Daarbij gaat het jaarlijks om een miljoen nieuwe aanvragers en ongeveer drie miljoen mutaties.
Het gaat bij toeslagen dus om grote getallen. Het toeslagenproces is daarom massaal geautomatiseerd. Daarbij wordt veel gebruik gemaakt van informatie van derden en er is veel samenwerking met andere overheidsdiensten en maatschappelijke organisaties. Daarbij wordt telkens gestreefd naar optimalisatie van het proces, zodat burgers sneller en preciezer hun toeslagen toegekend krijgen en tegelijk onterechte aanvragen al aan de poort worden gestopt.
De Belastingdienst streeft naar optimale en efficiënte werkprocessen, waarbij aandacht en ruimte blijft voor een individuele benadering als dat nodig is. In verreweg de meeste gevallen verloopt het toekennen en het vaststellen van de toeslag zonder problemen en krijgt de burger het voorschot op de toeslag dat hij heeft aangevraagd. Maar het is niet te voorkomen dat er af en toe toch iets mis gaat. Sinds de toeslagjaren 2012 en 2013 is de kans op fouten bij de B/Toeslagen verder afgenomen. Het toezicht aan de voorkant van het toeslagenproces, al bij de aanvraag, is daarbij essentieel. Verdere verbeteringen zullen leiden tot nog minder fouten, maar fouten blijven heel vervelend voor de burgers die er mee te maken krijgen.
De staatssecretaris heeft tijdens het AO Belastingdienst van 15 oktober 2015 toegezegd in te gaan in de eerste volgende halfjaarsrapportage op de oorzaken van fouten, tot welke gevolgen dit voor toeslaggerechtigden leidt en de procesverbeteringen die de Belastingdienst inmiddels heeft doorgevoerd. Ook wordt inzicht gegeven in de laatste ontwikkelingen.

Knelpunten

Het kan voorkomen dat toeslaggerechtigden niet altijd tijdig het juiste toeslagvoorschot uitbetaald krijgen. Mogelijke oorzaken zijn:

- *Gegevensleveringen van derden*, waaronder basisregistraties, kunnen fouten bevatten. Toeslagen worden mede vastgesteld op basis van gegevens van derden. Een voorbeeld zijn de gegevens van kinderopvanginstellingen over het afgenomen aantal uren en de uurprijs. Als de gegevens niet kloppen, kan het gebeuren dat een toeslagvoorschot onjuist wordt vastgesteld;
- Een tweede voorbeeld van een verschil tussen gegevens van derden en de feitelijke situatie is een verhuizing die niet (tijdig) door een burger wordt doorgegeven aan de gemeente. Gemeenten verwerken te late verhuismeldingen niet met terugwerkende kracht. Omdat de BRP door BT wordt gebruikt voor de vaststelling van de huishoudsamenstelling ontstaat er in dergelijke gevallen *"spookbewoning"*. Deze problematiek is nader toegelicht in de brief van het Kabinet met als onderwerp "Spookbewoning; Verschillen tussen Basisregistratie Personen en feitelijke woonsituatie en gevolgen voor toeslagen[4]";
- De *regelgeving is complex* waardoor de burger fouten kan maken. Ook kan het lastig zijn om de consequenties van een bepaalde keuze goed te overzien. Bijvoorbeeld, bij een 'ongunstige' verdeling van het box 3-vermogen tussen partners bij belastingaangifte in een jaar dat een toeslaggerechtigde is gaan samenwonen met een vermogend persoon, kan het

[4] Kamerstukken II 2015/16, 31066, nr. 259.

verzamelinkomen van de toeslaggerechtigde stijgen. Daardoor kan het voorkomen dat de toeslag over het hele jaar van samenwonen deels of helemaal terugbetaald moet worden. Het inkomen en vermogen is immers een jaargegeven;

- Situaties die te complex zijn voor het systeem, worden *handmatig* behandeld. Die uitzonderlijk ingewikkelde gevallen kennen een grotere foutkans dan de bulk van de aanvragen. De maar liefst achttien uitzonderingen op de vermogenstoets bij toeslagen (art 9, Uitvoeringsregeling AWIR) is hier een voorbeeld van.

Daarnaast zijn er gevolgen van regelgeving die toeslaggerechtigden als onrechtvaardig beschouwen, maar waarbij geen sprake is van fouten. Het gaat in veel van de gevallen om de vaststelling van het toetsingsinkomen, dat ongunstig kan uitvallen voor het recht op toeslag.

- Een voorbeeld hiervan is de regeling voor *bijzondere bijstand* (BBZ). Soms wordt een lening volgens de BBZ in een later jaar omgezet in bijzondere bijstand, waardoor op het moment van omzetting het (toetsings)inkomen stijgt. Daardoor gaat vaak in dat jaar het recht op de toeslag naar beneden of zelfs verloren. Gemeenten en de ministeries van Sociale Zaken en Financiën zoeken gezamenlijk een oplossing.
- Een andere voorbeeld is het *terugvorderen van de toeslag bij een ex-partner* terwijl de toeslag wordt uitbetaald aan de andere ex-partner. De regel is dat de toeslag wordt teruggevorderd bij diegene aan wie de toeslag is uitbetaald. De Belastingdienst heeft het recht om de toeslag terug te vorderen bij een ex-partner (aan wie de toeslag niet is uitbetaald) als deze in staat is om terug te betalen en de andere ex-partner niet. Van deze mogelijkheid maakt de Belastingdienst overigens slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik.

Procesverbeteringen

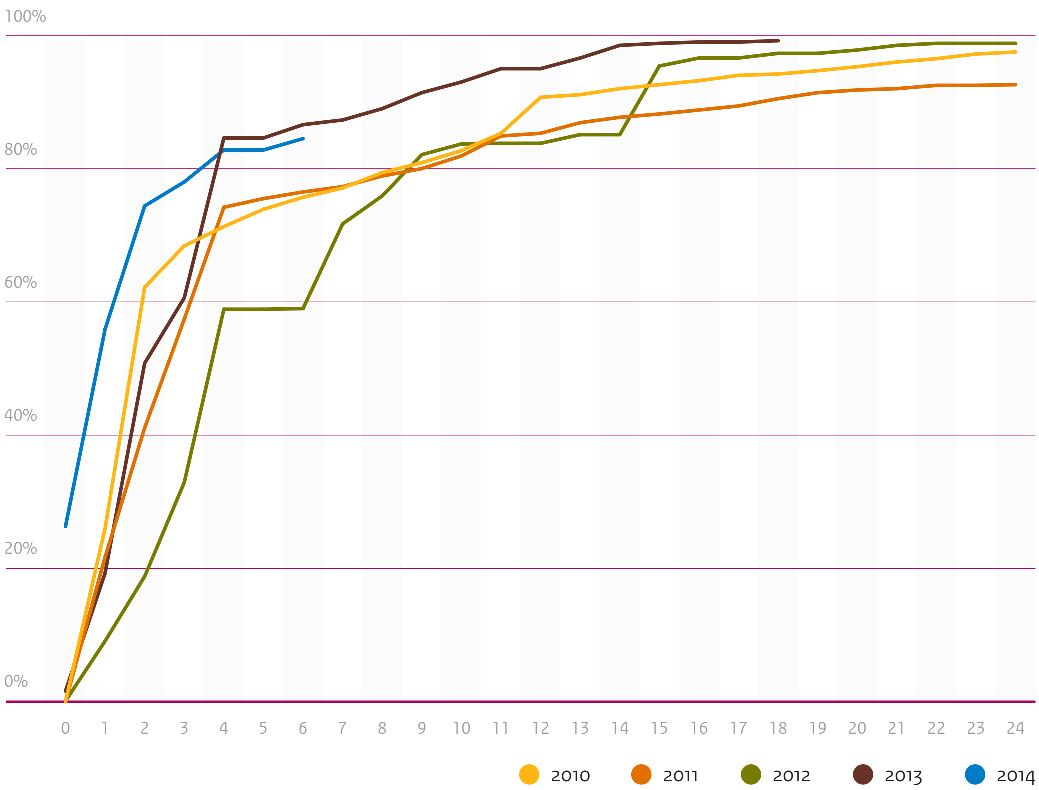
De Belastingdienst verbetert het proces continu. Recent zijn de onderstaande verbeteringen doorgevoerd:

- De Belastingdienst heeft een versnelde telefonische procedure ingevoerd voor burgers waarbij sprake is van spookbewoning. Als een burger een spookbewoner meldt, wordt die in de systemen van de Belastingdienst geregistreerd als VOW (vertrokken onbekend waarheen) en wordt er een melding doorgegeven aan de gemeente. De burger ontvangt dan alsnog de toeslag waar hij/zij recht op heeft. Als er een ander adres van de spookbewoner wordt opgenomen in de BRP, wordt de status VOW opgeheven;
- De Belastingdienst werkt mee aan het project van BZK "Landelijke aanpak adreskwaliteit". De Belastingdienst levert adressen aan waarvan het vermoeden bestaat dat de feitelijke situatie niet overeenkomt met de registratie in de BRP. Vervolgens worden de aangeleverde adressen onderzocht;
- De wet is aangepast zodat vrouwen in een opvangsituatie (als de opvangsituatie aan bepaalde criteria voldoet) niet als elkaars toeslagpartners worden aangemerkt. Hetzelfde geldt voor aanverwanten;
- De Belastingdienst werkt voortdurend aan MijnToeslagen om het voor de burger zo makkelijk mogelijk te maken de juiste gegevens door te geven en de kans op fouten te beperken. Voorbeelden zijn dat burgers jonger dan 16 jaar geen toeslag kunnen aanvragen en burgers kunnen geen toeslag aanvragen als hun toeslagpartner deze toeslag al heeft;
- Controles worden steeds meer uitgevoerd in de actualiteit waardoor eerder een juiste voorlopige toeslag wordt uitbetaald of een voorschot niet wordt verleend;
- De burger krijgt hulp bij het schatten van zijn inkomen. Bij het automatisch continueren voor 2016 is voor het eerst gebruik gemaakt van bij de Belastingdienst bekende inkomens (zie hieronder);

- Toeslagen worden sneller definitief toegekend, grotendeels binnen een jaar na het toeslagjaar (zie de onderstaande grafiek);
- Er zijn verschillende antifraudemaatregelen ingevoerd, zoals 'geen voorschot bij onvoldoende gegevens over de aanvrager' en 'opschorting van uitbetaling bij twijfel over adres'.

Deze maatregelen leiden tot een beter beheersbaar proces. De effecten daarvan zullen naar verwachting vooral op langere termijn zichtbaar zijn (lagere en minder terugvorderingen en nabetalingen). Voor de burger moeten deze maatregelen leiden tot een betere toekenningszekerheid eerder in het proces. Het blijft echter inherent aan de wettelijke voorschotsystematiek dat er sprake zal zijn van terugvorderingen en nabetalingen.

Figuur 1 Percentage definitief toegekend afgezet tegen het aantal maanden vanaf 1 juli na het berekeningsjaar



Overige (update)

Schatten van inkomensgegevens

In de 16e halfjaarrapportage staat dat de Belastingdienst/Toeslagen voor het massaal automatisch continueren van voorschotten over 2016 voor het eerst kan uitgaan van het meest recente beschikbare inkomensgegeven in plaats van indexatie van het laatste door de aanvrager geschatte toetsingsinkomen. En hoewel de burger zelf verantwoordelijk blijft voor een juiste inkomensschatting, verwacht de Belastingdienst/Toeslagen met deze maatregel burgers te helpen het inkomen juist te schatten. Het doel is om ook op langere termijn het aantal

terugvorderingen verder omlaag te brengen. Over de afgelopen jaren is er een lichte daling van het aantal terugvorderingen. Zoals aangegeven zijn nabetalingen en terugvorderingen nooit helemaal te voorkomen.

Continuering van toeslagen

De voorschotbetalingen van toeslagen worden gebaseerd op het geschatte toetsingsinkomen van een huishouden over het lopende jaar. Burgers die een toeslag krijgen, zijn verplicht een wijziging in het inkomen van het huishouden door te geven als hierdoor minder recht is op toeslag. Deze wijzigingen worden echter vaak niet doorgegeven. De oorzaak van veel terugvorderingen is dat het toetsingsinkomen anders blijkt te zijn dan waarop het voorschot is gebaseerd. Eind 2015 heeft de Belastingdienst/Toeslagen bij het continueren van de toeslag(en) voor 2016 gebruik gemaakt van actuele inkomensgegevens met als doel om in de voorschotfase gebruik te maken van een inkomen dat minder afwijkt van het definitieve inkomen waardoor er minder teruggevorderd hoeft te worden. In de brief die toeslagontvangers krijgen bij jaarlijkse continuering is deze maatregel gemeld. Daarnaast geeft de website van de Belastingdienst/Toeslagen meer informatie.

‘Slechte schatters’

De Belastingdienst/Toeslagen houdt zogenoemde ‘slechte schatters’ scherp in het oog. Bij aanvragen waarbij op basis van het vastgestelde inkomen geen recht op de toeslag bestond in voorgaande jaren, is de toekenning gestopt. De Belastingdienst/Toeslagen heeft in het vierde kwartaal van 2015 daarom bij ongeveer 30.000 aanvragen de toeslag gestopt. Hiermee is ruim dertig miljoen euro gemoeid. In ongeveer 18.500 gevallen gaat het om zorgtoeslag (12,7 miljoen euro), in ongeveer 7.300 gevallen huurtoeslag (14,7 miljoen euro) en ongeveer 4.800 gevallen kindgebondenbudget (2,6 miljoen euro)[5]. Deze aanvragers zijn hierover geïnformeerd. Dit leidt overigens zelden tot een reactie.

Terugbetalen toeslagen

De ontwikkeling van het openstaande bedrag aan terugvorderingen in het tweede halfjaar van 2015 is als volgt:

Tabel 1 Ontwikkeling openstaande terugvorderingen totaal per 31-12-2015
(bedragen zijn in miljoenen euro's)

	2015
Open 30-06	1.729
• Nieuwe vorderingen	1.099
• Oninbaar	-21
• Ontvangen	-1.116
Open 31-12	1.691

[5] Bij de Kinderopvangtoeslag wordt de toeslag niet gestopt, omdat een onjuist inkomen een veel kleiner effect heeft dan bij de andere toeslagen.

Ieder jaar na de definitieve toekenning van de toeslagvoorschotten uit het voorgaande jaar stijgt het saldo van openstaande terugvorderingen.[6] Ongeveer een derde van de ontvangers moet een deel van zijn toeslagvoorschot terugbetalen. In de meeste gevallen wordt het openstaande bedrag terugbetaald dan wel verrekend binnen 24 maanden.

Eind 2015 is de stand van uitbetalingen en terugvorderingen per toeslagjaar (peildatum 31-12-2015) als volgt:

Tabel 2 Ontwikkeling openstaande terugvorderingen totaal per 31-12-2015 *(bedragen zijn in miljoenen euro's)*

Toeslagjaar	Uitbetaald bedrag	Terug-gevorderd bedrag	% van uitbetaald	Terug-betaald bedrag	% van terug-gevorderd	Bedrag buiten invordering	% van Terug-gevorderd
2009	11.042	2.046	18,5%	1.882	92,0%	88	4,3%
2010	11.533	1.902	16,5%	1.722	90,6%	81	4,3%
2011	12.500	1.917	15,3%	1.687	88,0%	71	3,7%
2012	11.799	1.750	14,8%	1.488	85,0%	42	2,4%
2013	12.299	1.860	15,1%	1.454	78,1%	30	1,6%
2014	10.768	1.339	12,4%	852	63,6%	13	1,0%
2015	11.240	439	3,9%	205	46,5%	2	0,5%

[6] Voor de verklaring in algemene zin waarom het bedrag aan openstaande terugvordering door de tijd heen daalt en stijgt, wordt o.a. verwezen naar de vorige halfjaarsrapportage, onderdeel Toeslagen.

Beslagvrije voet

Inleiding

Bij het vorige AO Belastingdienst is toegezegd in deze halfjaarsrapportage de Tweede Kamer te informeren over de vereenvoudiging van de beslagvrije voet en de toepassing hiervan door de Belastingdienst(/Toeslagen).

Naar een nieuwe beslagvrije voet

Eind december 2015 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een hoofdlijnennotitie[7] naar de Tweede Kamer gestuurd. In deze notitie zijn de contouren van de nieuwe beslagvrije voet geschetst. Het nieuwe systeem gaat uit van een vaste beslagvrije voet per leefsituatie die wordt toegepast op het inkomen van de schuldenaar. Als de schuldenaar naast een inkomen uit loon of uitkering tevens huur- of zorgtoeslag ontvangt, wordt gewerkt met een percentagemodel voor de berekening van de beslagvrije voet om rekening te kunnen houden met de ontvangen toeslagen. In alle situaties draagt de schuldenaar in elk geval een percentage van zijn inkomen af aan de schuldeiser. Zo houdt iedereen een prikkel – hoe beperkt ook – om aan de financiële verplichtingen te voldoen. Het nieuwe systeem is aanmerkelijk eenvoudiger dan het huidige systeem. Dit betekent dat de foutkans bij de berekening van de beslagvrije voet sterk afneemt en de uitvoering door de Belastingdienst wordt vereenvoudigd. Een volgend onderwerp bij de vereenvoudiging van de beslagvrije voet zijn de bijzondere incassobevoegdheden. Denk aan de verrekening van toeslagen, de overheidsvordering, de bestuursrechtelijke premie zorgverzekeringswet en het verhaal zonder dwangbevel (CJIB). Door uitoefening van deze bijzondere incassobevoegdheden kan de beslagvrije voet onder druk komen te staan. Er wordt daarom onderzocht of door een meer gerichte inzet van deze incassobevoegdheden kan worden voorkomen dat een schuldenaar onder de voor hem geldende beslagvrije voet komt. Op dit moment is dat onderzoek gaande. Dit zal voor de zomer worden afgerond.

Toepassing door de Belastingdienst

In de tussentijd zit de Belastingdienst niet stil. Het huidige proces waarbij een belanghebbende achteraf, na de verrekening een beroep kan doen op de beslagvrije voet is onder de loep genomen. De Belastingdienst is gestart met een efficiëntere behandeling van de verzoeken. Het verzoekformulier is vereenvoudigd en verzoeken worden sneller afgedaan. Ook is voorkomen dat het voorschot kindgebondenbudget voor 2016 van alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering automatisch werd verrekend met openstaande toeslagschulden van die ouders. Besloten is die groep, net als in 2015, uit te zonderen van verrekening met het voorschot kindgebondenbudget. De reden is dat deze verrekening vrijwel zeker zal leiden tot aantasting van de beslagvrije voet en het systeem ook de mogelijkheid biedt om een uitzondering te maken omdat de betreffende groep scherp valt af te bakenen.

[7] Kamerstukken II 2015/16, 24 515, nr. 324.

De handhavingstrategie van de Belastingdienst: meer dan boekenonderzoeken

Inleiding

Het is de hoofdtaak van de Belastingdienst om belastingwetten en toeslagenregelingen uit te voeren. Daarbij hoort ook de handhaving. Dat vergt een strategie die aansluit bij de veranderingen in de complexe hedendaagse samenleving, de massale processen van de Belastingdienst en gedrag en behoeften van burgers en bedrijven. Daarbij wordt steeds meer gebruikgemaakt van informatietechnologie. In het algemeen overleg Belastingdienst van 15 oktober 2015 heeft de Tweede Kamer zijn zorg uitgesproken over het sinds jaren teruglopend aantal boekenonderzoeken. Daarbij zijn vragen gesteld over de verminderde zichtbaarheid van de Belastingdienst bij ondernemers en het effect daarvan op de belastingmoraal. In het debat is door de staatssecretaris ingegaan op de evoluerende aanpak en de zoektocht naar de prestatie-indicatoren die de resultaten beter laten zien. Toegezegd is in de eerstvolgende halfjaarsrapportage aandacht te besteden aan de manier waarop de Belastingdienst nu ten aanzien van het MKB en grote ondernemingen zijn handhavingstaak inhoud geeft.

Handhavingstrategie in vogelvlucht

De Belastingdienst beoogt met handhaving het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij structureel de fiscale regels naleven (compliance). Dit moet zorgen voor de borging van de continuïteit van belastingopbrengsten en de rechtmatige betaling van toeslagen.
De instrumenten die de Belastingdienst tot zijn beschikking heeft variëren van voorlichting, bedrijfsbezoeken, fiscale surveillance, de behandeling van aangiften, boekenonderzoeken en opsporing. Nieuwe vormen van digitale communicatie en intelligence eisen hun plaats op in het handhavingspalet. De Belastingdienst probeert, onder meer met horizontaal toezicht, proactief en actueel te handelen om problemen te voorkomen in plaats van reactief te zijn.
De Belastingdienst zet de instrumenten gericht in. Bij gebrek aan kennis krijgen burgers en bedrijven informatie, zelfredzaamheid wordt bevorderd, mensen worden gemotiveerd om zich aan de regels te houden en gecorrigeerd waar nodig. De Belastingdienst stemt zijn handhavingsinstrumenten af op de bereidheid en het vermogen van burgers en bedrijven om aan de regels te voldoen.

De Belastingdienst stelt zich ten doel het gebrek aan naleving ('compliance gap') en daarmee het bedrag aan verschuldigde belasting dat niet binnenkomt ('tax gap') en aan ten onrechte toegekende toeslagen, zo klein mogelijk te houden. Daarbij hanteert de Belastingdienst de zogenoemde bottom-up benadering. Anders gezegd: de Belastingdienst wil dat de handhaving zo veel mogelijk effect heeft op de naleving en zo min mogelijk kost. Maar op een deel van de oorzaken van het nalevingstekort, zoals het niet geregistreerde belastingplichtigen heeft de Belastingdienst geen invloed.

Keuzes worden bepaald op basis van het te bereiken effect en zijn gebaseerd op financiële en fiscale risico's. In de afweging en prioritering zijn verder maatschappelijke relevantie, politieke afspraken, rechtshandhaving, afspraken met derde partijen, urgentie, impact en imagoschade voor de Belastingdienst van belang. Ook de kosten spelen een rol, omdat de ene aanpak kostbaarder is dan de andere.

Om gedrag te sturen maakt de Belastingdienst op verschillende manieren gebruik van de omgeving waarin bedrijven opereren. Dat betekent dat de Belastingdienst zich ook richt op spelers als fiscaal dienstverleners, softwareontwikkelaars, bouwers en leveranciers van afrekensystemen en brancheorganisaties. De Belastingdienst wil via deze partijen het gedrag van grotere groepen bedrijven in met name het MKB beïnvloeden.

Informatiepositie
Om te kunnen handhaven op een houdbare manier, gebruikt de Belastingdienst (inclusief Toeslagen en FIOD) moderne informatietechnologie. De nieuwe technologie beïnvloedt onder meer de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend (informatiegestuurd toezicht). Het gaat om gecombineerde data uit verschillende bronnen om de informatiepositie te verrijken en de handhaving zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten. Voorbeelden van bronnen zijn: derde partijen zoals banken, verzekeraars, werkgevers, UWV, DUO, het kadaster en de Kamer van Koophandel, andere handhavers en toezichthouders in Nederland zoals gemeenten, politie, justitie, Rijksinspecties, DNB en AFM en belastingdiensten in andere landen. Zij verstrekken informatie over inkomen, vermogen en financiële informatie, en in de nabije toekomst ook over grensoverschrijdende rulings.

Handhaving per segment

De Belastingdienst heeft te maken met verschillende soorten burgers en bedrijven, met verschillende behoeften en verschillend gedrag. Daarom heeft de dienst zijn segment opgedeeld in segmenten.

a. MKB: het MKB bestaat uit een grote diversiteit aan ondernemingen. De handhaving richt zich op fouten voorkomen en de zelfredzaamheid verhogen door samenwerking met externe partijen, zoals fiscaal dienstverleners en leveranciers van boekhoudprogramma's, door communicatie en door dienstverlening.
b. Grote ondernemingen: de Belastingdienst versterkt de kwaliteit van de fiscale aangiften van (groepen) bedrijven zoveel mogelijk vooraf door vooroverleg of door 'horizontaal toezicht' (in samenwerking met fiscaal dienstverleners).

Midden- en Kleinbedrijf (MKB)
Het MKB-segment bestaat momenteel uit circa 1,7 miljoen ondernemingen. Beïnvloeding vooraf van de kwaliteit van de ingediende aangifte en actueel werken zijn in dit segment de leidende principes. De Belastingdienst werkt zo veel mogelijk samen met de fiscale dienstverleners aangezien ruim een derde van de aangiften omzetbelasting, meer dan de helft van de winstaangiften (inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting) en ruim driekwart van de aangiften loonheffing worden verzorgd door een fiscaal dienstverlener. Naast de traditionele signalering van individuele risico's in de aangifte, vindt detectie van risico's steeds meer plaats op basis van het profiel van de ondernemer en inmiddels ook op basis van het profiel van de fiscaal dienstverlener.

Vooroverleg
Bij vooroverleg worden vooraf afspraken gemaakt met de ondernemer of diens adviseur over de inhoud van de in te dienen aangifte. Vooroverleg is met name bedoeld om vooraf zekerheid te verlenen binnen de wet- en regelgeving over fiscale problemen en daardoor een hogere compliance te bevorderen.

Telefonisch contact
Telefonisch contact wordt ingezet bij o.a. bellen bij verzuim en telefonische incasso. Dit is een vorm van proactief handelen, erop gericht om problemen te voorkomen.

Aangiftecontrole
Jaarlijks worden circa een half miljoen aangiften Inkomensheffing winst, vennootschapsbelasting of omzetbelasting behandeld na een vastgesteld risico. De aangiftecontroles hebben onder meer betrekking op: aftrekposten, verzoeken om teruggaaf, aanvullende aangiften, vergelijking tussen de omzetbelastingschuld in de vennootschapsbelastingaangifte met de werkelijk afgedragen omzetbelasting en aftrek van voorbelasting door bedrijven zonder omzet. Voor de loonheffing ligt de nadruk op de tijdigheid en juistheid van de aanlevering van gegevens voor de loonheffingsketen.

Boekenonderzoeken
Vanwege het grotere effect op de belastingopbrengst verlegt de Belastingdienst de focus naar belastingplichtigen met een groter fiscaal belang en risico. Voor de uitvoering van boekenonderzoeken betekent dit een verschuiving van onderzoeken binnen het kleinbedrijf naar zwaardere onderzoeken binnen het middenbedrijf. Dit betekent niet dat er bij kleine bedrijven geen boekenonderzoeken meer plaatsvinden en bovendien worden daar ook veel andere handhavingsinstrumenten ingezet. De boekenonderzoeken binnen dit laatste segment kosten meer tijd, maar leveren ook meer op. Daarnaast houdt de Belastingdienst jaarlijkse aselecte steekproeven. Die zijn bedoeld om zowel kennis op te doen over groepen belastingplichtigen als aannames in het toezicht te toetsen.

Fiscaal dienstverleners (FD)
Op iedere MKB-locatie is een FD-team opgericht. Het team bestaat uit relatiebeheerders en accountmanagers die de relaties onderhouden met FD's waarmee convenanten zijn afgesloten, en met de grootste kantoren zonder convenant. Hierdoor kan in één keer een groot aantal ondernemingen, dat in dat convenant participeert, in de handhaving betrokken worden.

Forum Fiscaal Dienstverleners
Het Forum Fiscaal Dienstverleners (FFD) is een online ontmoetingsplaats voor fiscaal dienstverleners uit heel Nederland. Het forum plaatst nieuwsberichten, handreikingen en achtergrondartikelen. De nieuwsberichten zijn afkomstig uit gecertificeerde bronnen en afgestemd op de doelgroep (voorbeeld: "Waar moet een goede rittenregistratie aan voldoen?"). Tevens kunnen hier vragen gesteld worden (voorbeeld: "Hoe boek ik een fiscale oudedagsreserve correct in de boekhouding?").

Praktijkvoorbeelden
Hier volgen enkele voorbeelden hoe in de praktijk de handhaving wordt ingevuld.

Omzetbelasting (OB)
Voor informatiegestuurd toezicht is een project gestart waarbij de Belastingdienst de aangiften omzetbelasting en de aangifte inkomensheffing of vennootschapsbelasting van ondernemers vergelijkt om te toetsen of sprake is van openstaande balansschulden over voorgaande jaren. Over deze actie is informatie verstrekt via de website Belastingdienst, het Forum Fiscaal Dienstverleners of vakbladen. Tevens is hiervoor aandacht gevraagd in de contacten met fiscaal dienstverleners. De berichten gingen over een periode waarin bedrijven vrijwillig een aanvullende aangifte konden doen en waarin coulant omgegaan zou worden met omissies uit het verleden. Na afloop van die periode zijn gericht brieven verstuurd naar fiscaal dienstverleners

of ondernemers met de geconstateerde verschillen. Als daartoe aanleiding was, is overgegaan tot boekenonderzoek. De diverse fases hebben geleid tot (naheffing)aanslagen omzetbelasting en/of boetes. Deze aanpak heeft ook een blijvende gedragsverandering ten doel. Er draait een vergelijkbaar project voor negatieve aangiften omzetbelasting. Het doel van dit project is voorkomen dat teruggaven omzetbelasting ten onrechte worden verleend. Om fraude te voorkomen worden nihil aangevers omzetbelasting in de beoordeling betrokken, indien nodig gevolgd door intrekking van het OB-nummer. Tevens wordt ervoor gewaakt OB-nummers niet ten onrechte opnieuw te verstrekken.

Autorijscholen

Het project autorijscholen is gebaseerd op theoretische omzetberekeningen, gebaseerd op CBR-gegevens in combinatie met branche-informatie. Het project had betrekking op de volledigheid van de omzetverantwoording. Er is gestart is met een boodschap via de media. Hierbij werd de mogelijkheid van vrijwillige verbetering geboden (fase 1). Hierna zijn gericht brieven verstuurd, in drie varianten (fase 2). Indien daartoe aanleiding was is overgegaan tot de laatste fase: inzet van het instrument boekenonderzoek (fase 3). Dit heeft zowel tot vrijwillig extra afgedragen als door de Belastingdienst nagevorderde omzetbelasting geleid.

Onzakelijke uitgaven en ondernemersfaciliteiten

Er is permanente aandacht voor onzakelijke uitgaven en ondernemersfaciliteiten. Gestart is met mediaberichten, daarna volgden gerichte brieven. Indien daartoe aanleiding was, is overgegaan tot een boekenonderzoek.

Correctiebedragen per boekenonderzoek

In 2015 zijn 25.355 boekenonderzoeken bij MKB-ondernemingen afgerond. De gemiddelde correctieopbrengst MKB bedroeg € 30.933.

Grote ondernemingen

Er zijn circa 9.000 ondernemingen die onder het segment grote ondernemingen worden geschaard. Dat kunnen beursgenoteerde multinationals zijn, grotere familiebedrijven, dochters van buitenlandse beursgenoteerde bedrijven of private equity fondsen, maar ook grotere non-profit organisaties en overheden. Daarnaast is er een aantal teams dat speciaal verantwoordelijk is voor bepaalde groepen ondernemingen (APA/ATR, overheidsbedrijven, Grote Bouwprojecten Nederland) of handhavingsgebieden (economische handhaving, WWFT, milieubelastingen). Uitgangspunt bij de handhaving is dat de belastingopbrengsten (in 2015 ruim 154 miljard euro) op peil blijven. Voor alle grote ondernemingen zijn individuele behandelplannen opgesteld om goed afgewogen keuzes te kunnen maken in de aanpak.
De Belastingdienst verricht de volgende activiteiten:

Horizontaal toezicht

Er is met 1.956 grote ondernemingen een individueel horizontaal toezichtconvenant afgesloten. Deze convenanten komen tot stand ná een 'tone at the top' gesprek met de directie van de onderneming en een complianceverkenning, waarin samen met de onderneming wordt bezien of horizontaal toezicht haalbaar is en of de onderneming bereid is en ook in staat is te werken op basis van de uitgangspunten van horizontaal toezicht. Eén van de afspraken is dat ondernemingen blijvend werken aan hun fiscale beheersing en een goede aangifte zoals afgesproken in het convenant.

Vooroverleggen
Vooroverleg is belangrijk bij de behandeling van grote ondernemingen. In 2015 hebben medewerkers van de Belastingdienst in totaal 7.145 vooroverleggen gevoerd. Met een verzoek van de ondernemer om vooroverleg wordt vooraf zekerheid gegeven binnen de wet- en regelgeving over de fiscale gevolgen van een voorgenomen ondernemersbesluit. Dit biedt zowel de onderneming als de Belastingdienst zekerheid over de fiscale positie en de aanslag en voorkomt onnodig bezwaar en beroep.

Actieve 'raking' grote ondernemingen
Het is de bedoeling dat minimaal 70% van de *niet* onder horizontaal toezicht vallende ondernemingen eens per drie jaar echt te maken krijgt met de Belastingdienst ('raking'). Daaronder wordt verstaan boekenonderzoeken, fiscaal bedrijfsbezoek en de traditionele uitgebreide behandeling en controle van de aangifte vennootschapsbelasting en aangiften inkomensheffing. Voor de periode 2013 - 2015 was het rakingspercentage 78% en het totaalbedrag aan correcties bedroeg bijna € 2,3 miljard voor al deze activiteiten samen. Voor ondernemingen met een horizontaal toezichtconvenant geldt een andere aanpak. Het horizontale toezicht voorziet al in veelvuldig contact over de fiscale beheersing en boekenonderzoeken en vooroverleg.

Landelijke projecten
De Belastingdienst doet verder een aantal landelijke projecten waar via informatieanalyse en boekenonderzoeken een bepaald aspect van belastinggedrag wordt onderzocht. Te denken valt aan constructiebestrijding en de problematiek van de vaste verrekenprijzen. Daarnaast loopt er op dit moment een meerjarig onderzoek naar de relatie tussen de individuele klantbehandeling bij grote ondernemingen en het nalevingsgedrag van die ondernemingen. In het onderzoek zijn over 350 grote ondernemingen gegevens verzameld via boekenonderzoeken en geanonimiseerde enquêtes. In de loop van 2016 verschijnen de eerste resultaten.

Correctiebedragen per boekenonderzoek
De gemiddelde netto opbrengst van de 971 boekenonderzoeken binnen het segment grote ondernemingen, bedroeg in 2015 ongeveer € 605.000 per boekenonderzoek, totaal ruim € 587 miljoen. Dit resultaat wordt overigens beïnvloed door één hoge netto-correctie van ruim € 200 miljoen. Zonder deze post bedraagt in 2015 de netto-opbrengst van een boekenonderzoek ongeveer € 400.000.

Samenvatting

Boekenonderzoeken werken soms goed, maar het is niet de enige en ook niet altijd de slimste manier om te controleren. De Belastingdienst probeert proactief en actueel te zijn om problemen te voorkomen in plaats van repressief te zijn. Het te bereiken effect en de risico's bepalen de keuzes. Ook met het oog op de kosten is het nodig bewust te kiezen.

Voor het MKB betekent dit een verschuiving in nadruk van boekenonderzoeken binnen het kleinbedrijf naar zwaardere onderzoeken binnen het middenbedrijf. De onderzoeken binnen het middenbedrijf kosten meer tijd, maar leveren ook meer op. Verder werkt de Belastingdienst in het MKB zo veel mogelijk samen met de fiscale dienstverleners aangezien fiscaal dienstverleners ruim een derde van de aangiften omzetbelasting, meer dan de helft van de

winstaangiften inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting en ruim driekwart van de aangiften LH verzorgen. Ook worden in het MKB veelvuldig projecten uitgevoerd die ook bedoeld zijn de zichtbaarheid van de Belastingdienst te vergroten.

Het segment grote ondernemingen kenmerkt zich door individuele klantbehandeling. Het karakter van het horizontale toezicht zorgt ervoor dat er veel contact is met de ondernemingen. Ondernemingen die niet onder horizontaal toezicht vallen krijgen eens in de drie jaar intensief met onderzoek te maken. Voor de periode 2013 - 2015 was het contactpercentage 78%.

Buitenlandse kentekens

Inleiding

Op 13 september 2013 heeft de vorige staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer toegezegd een eind te willen maken aan de onwenselijke situatie dat voor auto's met een buitenlands kenteken, die feitelijk ter beschikking staan aan een Nederlands ingezetene, geen MRB wordt betaald.[8] Om hier invulling aan te geven is het project buitenlandse kentekens bij de Belastingdienst gestart. De Belastingdienst heeft daarbij alle mogelijke inspanning gepleegd om het aantal buitenlandse kentekens, welke onterecht geen MRB betalen, terug te dringen. Dit doet de Belastingdienst met een preventieve en een repressieve aanpak. Deze worden hierna (cijfermatig) toegelicht.

Tijdens het AO Belastingdienst van 15 oktober 2015 heeft het Tweede Kamerlid Van Vliet gevraagd nader in te gaan op hoe het kan dat er als circa 100.000 Polen in Nederland werken, maar een veel kleiner aantal auto's met een Pools kenteken in Nederland belasting betaalt. Daarop heeft de staatssecretaris toegezegd hier in deze halfjaarsrapportage Belastingdienst dieper op in te gaan.[9] Deze halfjaarsrapportage zet daarom de aanpak binnen het project buitenlandse kentekens uiteen en geeft daarbij bijzondere aandacht aan de groep voertuigen met Pools kenteken dat in Nederland rondrijdt.

Reikwijdte van het project

Algemeen
Het project richt zich op buitenlandse kentekens. Daarnaast zijn er echter ook talrijke belastingplichtigen met een buitenlandse nationaliteit, die al een auto hebben met een Nederlands kenteken. Van de migranten uit Europa die zich vanaf 1 januari 2012 hebben ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) en die nog steeds in Nederland wonen, heeft nu ruim 30% een voertuig met een Nederlands kenteken. Bij de start van het project buitenlandse kentekens in 2014, was dit 18%. Uitgaande van de gemiddelde MRB per voertuig per jaar, leverde dit al voor aanvang van het project een jaarlijkse MRB opbrengst van € 20 à 30 miljoen op.[10] Voor deze voertuigen wordt reeds MRB opgelegd conform de MRB voor Nederlanders.
Daarnaast is er een groep die MRB betaalt op een buitenlands kenteken conform de wet. Het betreft hier een groep die vaak kortstondig in Nederland verblijft en daarna weer terugkeert naar het thuisland en bijvoorbeeld het eigen kenteken wil aanhouden. In 2014 betrof dit ruim 2600 en in 2015 3390 aangiftes. Het geïnde bedrag aan MRB van deze laatste groep bedroeg in 2015 € 1,6 miljoen. Dit bedrag is naar verhouding lager dan de opbrengst van migranten die een voertuig op Nederlands kenteken hebben gezet, omdat het betalen van MRB op buitenlands kenteken vaak maar voor enkele tijdvakken wordt gekozen.
Op deze beide groepen die conform de wet motorrijtuigenbelasting betalen richt het project zich dus niet. Tot slot zijn er belastingplichtigen met de Nederlandse nationaliteit die met een buitenlands gekentekende auto rijden en waarvoor geen MRB betaald hoeft te worden.

8 Kamerstukken II 2013/14, 33762, nr. 6.
9 Kamerstukken II 2015/16, 31066, nr. 254.
10 Afhankelijk van de verhouding in brandstofsoort.

Wanneer is Nederlandse MRB verschuldigd
In de wet is omschreven wanneer iemand over een motorrijtuig MRB verschuldigd is.[11]
Hoofdregel is: iemand die in Nederland woont en met een motorvoertuig gebruik maakt van de weg is belastingplichtig voor de MRB.
Hier zijn een aantal voorwaarden aan verbonden die ook voor buitenlandse kentekens gelden.
Dit zijn:

- Het voertuig moet de belastingplichtige feitelijk ter beschikking staan. De feitelijk beschikker is diegene die met het motorvoertuig gebruik maakt van de openbare weg, oftewel de bestuurder. Wanneer de bestuurder een andere is dan de eigenaar en de eigenaar is in het motorvoertuig aanwezig, dan wordt de eigenaar als de feitelijke beschikker aangemerkt.
- De houder moet zijn hoofdverblijf in Nederland hebben;
- Hiervan is, behoudens tegenbewijs, sprake als iemand in de BRP staat ingeschreven of op basis van de Wet basisregistratie personen in de BRP ingeschreven zou moeten staan, of, als het een voertuig op naam van een onderneming betreft, die onderneming in het Nederlandse handelsregister staat ingeschreven.

In de praktijk betekent dit dat:

- De Belastingdienst het feitelijk gebruik van de openbare weg moet constateren.
- De Belastingdienst moet vaststellen dat de houder die in het BRP of handelsregister staat of zou moeten staan ingeschreven, op dat moment in het voertuig zit.
- De Belastingdienst bij ontbreken van een inschrijving in het BRP, moet vaststellen of de Wet basisregistratie personen van toepassing zou moeten zijn.
- De Belastingdienst rekening moet houden met uitzonderingen. Zo is er een werknemersvrijstelling voor werknemers met een auto van een buitenlands bedrijf en een werkgeversvrijstelling voor ondernemers die in Nederland wonen met een auto die tot het ondernemingsvermogen behoort en wiens bedrijf in het buitenland gevestigd is. Voor beide vrijstellingen is een vergunning nodig

Bovenstaande brengt veel beperkingen met zich mee die alleen tegen zeer hoge (uitvoerings) kosten het hoofd kunnen worden geboden.

Uitvoering van het project

Preventieve aanpak
De aanpak van buitenlandse kentekens heeft ten eerste een preventief gedeelte. De Belastingdienst schrijft migranten aan die zich sinds 1 januari 2014 hebben ingeschreven in de BRP en die geen voertuig hebben ingeschreven. Er zijn inmiddels 121.548 (55.646 in 2014, 65.902 in 2015) formulieren verstuurd. In het formulier vragen we of de migranten een auto hebben meegenomen. Bijna 60 % heeft het formulier teruggestuurd wat gezien het grote aantal internationale verhuisbewegingen binnen deze groep hoog is. Het percentage dat aangeeft een auto mee te hebben meegenomen daalde van 10% in 2014 naar 6% in 2015. Gemeentes bevestigen dat steeds minder migranten een auto meenemen. De migranten die hebben aangegeven een auto te hebben meegenomen, krijgen een informatiepakket waarin de Belastingdienst onder andere wijst op de rechten en plichten rond de MRB.
De 40% die niet op de eerste brief heeft gereageerd ontvangt een rappel. Hier reageert nog eens een derde van deze groep op.

[11] Artikel 7 Wet MRB

Vaak blijkt een deel van de totaal aangeschreven groep inmiddels weer te zijn vertrokken naar het buitenland of een onbekend adres. Deze groep wordt apart geregistreerd (ook om eventuele toeslagen stop te zetten). Sinds het begin van het project op 1 januari 2014 gaat het om 7084 signalen, wat ongeveer 6% van het totaal is.
De groep immigranten die zich inschrijft en uitschrijft in de BRP is dus goed door de Belastingdienst te volgen.

Repressieve aanpak
De aanpak van onterecht vrijgestelde buitenlandse kentekens heeft ten tweede een repressief gedeelte. Dit gedeelte bestaat uit gericht cameratoezicht en acties in samenwerking met andere overheidsdiensten, waaronder de politie.
Met het cameratoezicht verzamelt de Belastingdienst camerabeelden van voertuigen met buitenlandse kentekens. Als het kenteken al eerder is vastgelegd (bijvoorbeeld bij een actie op een vakantiepark waar (mogelijk) veel migranten verblijven) dan kan een nieuwe waarneming zinvol zijn en wordt deze toegevoegd aan het dossier, om eventueel te kunnen bewijzen dat in Nederland MRB verschuldigd is voor het voertuig. Fotografeert de Belastingdienst een buitenlands kenteken waarvan geen dossier bestaat, dan is er geen of onvoldoende fiscale relevantie en wordt de foto wegens gebrek aan doelbinding en proportionaliteit conform de privacywetgeving onmiddellijk vernietigd. Het is daardoor voor de Belastingdienst ook niet na te gaan of dit zelfde voertuig bijvoorbeeld de volgende dag weer op de weg wordt geconstateerd. Zelfs bij een fiscaal relevante camerawaarneming omdat al een dossier bestaat, is de toegevoegde waarde daarvan beperkt, omdat daaruit niet blijkt dat degene op wiens naam de auto staat, ook degene is die op dat moment in de auto reed. Aan de hand van enkel die camerawaarneming kan dus niet worden vastgesteld wie de eventuele MRB verschuldigd zou zijn.[12]

De Belastingdienst werkt verder samen met andere overheidsdiensten om voertuigen met buitenlandse kentekens te onderzoeken. Als de politie bijvoorbeeld een auto met een buitenlands kenteken van de weg haalt, gaat een ambtenaar van de Belastingdienst in gesprek met de bestuurder om antwoord te krijgen op de voor de vaststelling van belastingplicht relevante zaken. Aan de hand hiervan kan sneller worden vastgesteld of MRB verschuldigd is. In die zin zijn repressieve acties in samenwerking met de politie effectiever dan zelfstandige acties van de Belastingdienst. Een ander voorbeeld van samenwerking tussen de Belastingdienst en andere overheidsorganisaties is de samenwerking met gemeentes op vakantieparken.

Een aangetroffen auto met een buitenlands kenteken waarbij het gerechtvaardigd vermoeden bestaat dat er ten onrechte geen MRB is betaald, wordt verder onderzocht. Dit betreft enerzijds migranten die hier wonen, maar zich niet hebben ingeschreven en anderzijds ingeschrevenen die blijven rijden op buitenlands kenteken en niet uit zichzelf of op basis van de preventieve aanpak MRB betalen. Deze onderzoeken brengen extra kosten met zich mee. De repressieve aanpak levert ten opzichte van de preventieve aanpak en in verhouding met de uitvoeringskosten van beider aanpak, dan ook een beperkte bijdrage aan het genereren van extra MRB opbrengsten van houders van voertuigen met een buitenlandse nationaliteit.

Extra repressief toezicht op ingeschrevenen
De Belastingdienst kan verder de groep ingeschrevenen thuis bezoeken. Bij dit bezoek wordt nogmaals gecontroleerd of men wel of niet een auto op buitenlands kenteken heeft. De adresbezoeken splitsen we in twee groepen: Een groep die nergens op gereageerd heeft

[12] Zie onder *Wanneer is Nederlandse MRB verschuldigd*, eerstgenoemde voorwaarde

(25 à 30% van het totaal), en een tweede groep die wel heeft gemeld een auto te hebben meegenomen maar waar in de systemen vervolgens geen auto op Nederlands kenteken te zien is. De huisbezoeken worden willekeurig geselecteerd. Bij de eerste groep trof de Belastingdienst 151 mensen thuis aan. Zij hadden 23 auto's waarvan er 9 op Nederlands kenteken stonden. Bij de tweede groep van 49 die wel aangaven een auto te hebben meegenomen bleken er nog 4 op buitenlands kenteken te staan. Op 2 na die ondertussen alsnog op Nederlands kenteken waren gezet, gaven de betrokkenen aan dat de auto ondertussen is verkocht, gesloopt of alsnog in het land van herkomst is achtergelaten. Dit niet langer gebruik maken van een auto in Nederland hangt waarschijnlijk samen met de preventieve aanpak.

De auto's die nog op buitenlands kenteken staan geven aanleiding tot nader onderzoek. Overigens blijkt uit bovenstaande dat bij het gros van de onderzochte mensen waarvan onduidelijk is of zij een auto hebben meegenomen uit het buitenland geen auto aanwezig is, of althans hier geen bewijs voor is te vinden.

De adresbezoeken worden gedaan met twee personen van de Belastingdienst en zijn erg intensief. In het merendeel van de gevallen wordt namelijk niemand thuis aangetroffen en moet de Belastingdienst nogmaals langs, zonder dat dit altijd tot resultaat leidt. Bij de (pogingen tot) huisbezoeken blijkt ook regelmatig dat de aangeschrevene ondertussen niet meer in Nederland woont (maar zich niet heeft uitgeschreven). Het aantal pogingen voor een huisbezoek ligt dan ook aanzienlijk hoger dan het aantal huisbezoeken waarbij contact is geweest met de burger die de belastingdienst wil bezoeken.

Bij deze vorm van repressief toezicht stuit de Belastingdienst op nog een andere praktische beperking. Vaak worden op straat wel auto's met een buitenlands kenteken aangetroffen, maar is het onduidelijk van wie het voertuig is. Om de auto te koppelen aan een adres of persoon moet de Belastingdienst bij wijze van spreken achter een boom gaan staan wachten tot iemand het betreffende voertuig gaat gebruiken. Dat is uiteraard niet efficiënt.

Opbrengsten en kosten repressief toezicht

Vanaf begin 2014 is er voor een totaalbedrag van € 8,8 miljoen aan aanslagen (inclusief boete en heffingsrente) opgelegd (4 miljoen in 2014 en 4,8 miljoen in 2015). Dit betreft voor het overgrote deel ingeschrevenen in het BRP van alle nationaliteiten die ten onterechte niet betaalden terwijl ze op buitenlands kenteken reden.
De kosten van het repressieve gedeelte van het project bedroegen zowel in 2014 en 2015 ongeveer € 1,5 miljoen dus in totaal € 3 miljoen. Het onderzoek naar niet-ingeschrevenen is arbeidsintensiever, waardoor het merendeel van de kosten op die groep betrekking heeft. Hoewel de kosten niet goed zijn toe te rekenen aan enerzijds de groep ingeschrevenen en anderzijds de groep niet-ingeschrevenen, ligt het voor de hand dat de opbrengst van het project bij laatstgenoemde groep niet opweegt tegen de kosten van dit intensievere toezicht. Bij dit saldo is nog geen rekening gehouden met andere fiscale gevolgen van de vaststelling door de Belastingdienst dat iemand in Nederland woonachtig is.

Hierna is de hiervoor genoemde preventieve en repressieve aanpak in aantallen, opbrengsten en kosten schematisch weergegeven.

Preventieve aanpak	4 kwartalen		3 kwartalen[13]	
	2014	%	2015	%
Verstuurde brieven (aantal)	55646		65902[14]	
Response (aantal)	32407	58,2	37980	57,6
Rappel (aantal)	17511	31,5	20285	30,8
Kosten preventieve aanpak	+/- € 0,1 miljoen		+/- € 0,1 miljoen	
Blijkt terug in thuisland of VOW (aantal)	859		6225	
Betaald op Nederlands kenteken: Bestaand vóór preventieve aanpak: Extra opbrengst preventieve aanpak Na actie 2014: Na actie 2015:	€ 20-30 miljoen € 5,5-8,5 miljoen		€ 20-30 miljoen € 10-12 miljoen	
Betaald op buitenlands kenteken (aantal)	2600		3390	
Opbrengst	**+/- € 1 miljoen**		**€ 1,6 miljoen**	

Repressieve aanpak		
Naheffingsaanslagen[15] (aantal)	4 miljoen	4,8 miljoen
Kosten repressieve aanpak	€ 1,5 miljoen	€ 1,5 miljoen

Beperkingen waar de Belastingdienst tegenaan loopt

Ontbreken van een registratie van buitenlandse kentekens op de Nederlandse weg
Zoals ook door de Tweede Kamer meerdere keren benadrukt, kan de Belastingdienst beschikken over camerabeelden waarmee – met name – boven snelwegen voertuigen die op de Nederlandse weg rijden worden geregistreerd. Het gebruik van deze camerabeelden levert de Belastingdienst echter in het kader van het project buitenlandse kentekens weinig bruikbare informatie op. Dat komt omdat er geen bestand is van buitenlandse kentekens waar de Belastingdienst over kan beschikken. Het signaleren met een camera van een buitenlands kenteken zegt niets over de verschuldigdheid van MRB. Immers een groot deel van alle zichtbare auto's met buitenlandse kentekens in het verkeer, zoals toeristen, zakelijk verkeer of ander kortstondig verblijf, rijdt volkomen terecht rond zonder MRB te betalen in Nederland. Met de toenemende migratie binnen de EU, neemt bijvoorbeeld ook het familiebezoek vanuit het buitenland sterk toe, waardoor het aantal buitenlandse kentekens op de Nederlandse weg toeneemt, zonder dat de MRB-plicht toeneemt. Het is kostbaar maar ook onwenselijk voor zowel deze burgers als de Belastingdienst om deze groep, veelal onnodig, aan toezicht te onderwerpen.

[13] De gegevens over het vierde kwartaal van 2015 zijn nog niet bekend.
[14] Er is in 2015 een inhaalslag gemaakt over mensen die zich in 2014 al bij een Nederlandse gemeente hebben laten inschrijven.
[15] Het betreft zowel de aanpak van in het BRP ingeschrevenen als niet-ingeschrevenen.

Omdat buitenlandse kentekens niet in Nederland worden geregistreerd kan alleen met fysiek toezicht voor elke afzonderlijke auto worden bepaald of voor die auto met buitenlands kenteken MRB moet worden betaald. Echter ook dit toezicht is buitengewoon lastig omdat de vraag moet worden beantwoord of de bestuurder van het voertuig in Nederland staat ingeschreven of had moeten staan ingeschreven.[16] Dit pleit voor de eerder beschreven preventieve aanpak. Daarnaast is het onmogelijk en onwenselijk om iedere auto met een buitenlands kenteken aan te houden om nader onderzoek te doen.

Woonplaatsdiscussie

Voor de MRB geldt dat ingeschreven staan in de BRP of daarin ingeschreven had moeten staan, voldoende is om als autobezitter aangemerkt te worden als belastingplichtige voor de MRB. Als de Belastingdienst stelt dat hiervan sprake is, kan de belanghebbende aantonen dat hij niet feitelijk in Nederland woont. In die gevallen kan een woonplaatsonderzoek volgen. Dit kan ertoe leiden dat iemand (alsnog) MRB moet betalen. De gevolgen van de constatering dat iemand in Nederland woont, blijven echter niet beperkt tot de MRB, maar kunnen ook tot een eventueel recht op toeslagen leiden. Welke gevolgen dit voor de schatkist heeft, is moeilijk in te schatten.

Niet inschrijven in het kentekenregister of BRP

Indien een arbeidsmigrant zich inschrijft in de BRP zou hij op basis van de wegenverkeerswet ook zijn auto moeten inschrijven in het kentekenregister van de RDW waarbij de auto een Nederlands kenteken krijgt. Deze inschrijfverplichting wordt echter niet door de RDW, maar door de politie gecontroleerd. Het Openbaar Ministerie heeft besloten om voor de periode 2016 tot en met 2018 de volgende landelijke prioriteiten voor handhaving in het verkeer te stellen: de handhaving op verkeersveelplegers, alcohol, afleiding, rood licht en snelheid. De handhaving op de inschrijfverplichting in het kentekenregister van de RDW valt en viel niet onder die prioriteiten. Bij constatering van een situatie van het onterecht niet-inschrijven handhaaft de politie uiteraard wel. De preventieve aanpak speelt in op ten onrechte niet in het kentekenregister ingeschreven voertuigen.

Verder is de groep die zich niet inschrijft in het BRP lastig traceerbaar. Bovendien eist de regelgeving dat voor het vaststellen van de belastingplicht een voertuig op de openbare weg dient te worden aangehouden. Dit kan echter alleen bij een redelijk vermoeden, waarmee men probeert te voorkomen dat andere groepen, zoals toeristen, onnodig lastig worden gevallen. Bovendien is het bewerkelijk en een intensief proces om vast te stellen dat iemand weggebruiker is, omdat dit alleen op straat kan. Automatisering is hierbij niet mogelijk en veelal ontbreken gegevens op basis waarvan gericht toezicht kan worden gedaan. Een voertuig vastleggen met een camerabeeld zegt bijvoorbeeld niets over waar de bestuurder of eigenaar woont. Actiegericht werken of samenwerking met andere overheidsdiensten is in dit kader het meest effectief. Bovendien speelt bij migranten die hier wonen maar niet staan ingeschreven nog een complicatie, namelijk de eerder genoemde woonplaatsdiscussie en de noodzaak tot een woonplaatsonderzoek.

[16] Zie hiervoor onder Reikwijdte van het project.

Geconstateerde langetermijnontwikkeling

De Belastingdienst ziet dat arbeidsmigranten vaker MRB betalen naarmate ze langer in Nederland wonen. Dit gebeurt, omdat zij hun auto op Nederlands kenteken zetten. Uit onderstaande tabel blijkt dat 30 % van de Europese arbeidsmigranten die zich in 2012 en 2013 in Nederland hebben ingeschreven en die nu nog in Nederland wonen een auto op Nederlands kenteken heeft. Daarbij moet worden aangetekend dat het autobezit onder migranten lager is dan onder autochtonen door demografische factoren.[17] Tevens is in dit cijfer geen rekening gehouden met gezinssamenstelling. Op huishoudniveau zou dit percentage dus nog (veel) hoger kunnen liggen. Bovendien blijkt dit percentage verder te stijgen naarmate men langer in Nederland blijft. Dit suggereert dat op termijn de naleving bij de autobelastingen overeenkomt met Nederlandse huishoudens in dezelfde inkomensklasse. Het is dan ook niet waarschijnlijk dat arbeidsmigranten op de lange termijn in grote getale ten onrechte geen MRB betalen.

Toestand 25 januari 2016 t.a.v. in 2012 en 2013 ingeschreven migranten	Aantallen
Nog in Nederland aanwezige migranten uit Europa	88.679
Aantal met Nederlands gekentekende auto op naam	26.994
Percentage	30,44%

Poolse arbeidsmigranten

Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de heer Van Vliet tijdens het AO Belastingdienst van 15 oktober 2015 is specifiek gekeken naar het aantal inschrijvingen in de BRP door personen met de Poolse nationaliteit vanaf 1 januari 2011. Dit is verreweg de grootste groep migranten die zich sindsdien in Nederland heeft ingeschreven. Als selectiecriteria is ingegeven dat de desbetreffende persoon ouder dan 18 en jonger dan 70 moet zijn en nog steeds op een Nederlands adres staat ingeschreven. Omdat bekend is dat arbeidsmigranten bij de terugkeer naar het land van herkomst zich niet altijd laten uitschrijven, zijn hier de criteria 'loon ontvangen in 2015' of 'ingeschreven staan als ondernemer' aan toegevoegd. Hierdoor wordt de groep iets kleiner. We zien een gestage toename van het aantal Polen dat zich in Nederland laat inschrijven.

Jaar van inschrijving	Totaal aantal Polen
2011	7.401
2012	7.642
2013	8.915
2014	11.484
2015	12.722
Totaal	**48.164**

[17] Zie onder andere het rapport 'Blijvend anders onderweg; Mobiliteit allochtonen nader bekeken' van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, april 2008, blz. 9.

Deze groep van 48.164 woont nog in Nederland en is representatief voor de onderzochte nationaliteit. Daarnaast leeft deze groep in ieder geval de wet na voor wat betreft het inschrijven in de BRP.

Van de betreffende groep is bekeken hoeveel personen nu een auto met een Nederlands kenteken hebben. Auto's die deze migranten van hun werkgever ter beschikking hebben gekregen zijn buiten beschouwing gelaten.

Jaar van inschrijving	Loon/ Ondernemer	Auto op naam	Percentage
2011	7.401	3.054	41%
2012	7.642	2.959	39%
2013	8.915	3.149	35%
2014	11.484	3.106	27%
2015	12.722	1.986	16%
Totaal	**48.164**	**14.254**	**30%**

Ook voor Polen blijkt hieruit de trend dat hoe langer men hier woont, hoe vaker men een Nederlands gekentekende auto op naam heeft staan. De MRB wordt dan op aangifte voldaan. Het aantal Poolse migranten dat MRB verschuldigd is op Nederlands kenteken wijkt niet sterk af van andere groepen migranten en is over 2012 en 2013 zelfs iets hoger dan gemiddeld.

Conclusie

Sinds de start van het project is een stijging zichtbaar van het aantal voertuigen op naam van migranten die zich in het BRP hebben ingeschreven en het aantal dat daarvan op Nederlands kenteken is gezet. Dit stijgt verder naarmate migranten langer in Nederland wonen. De Belastingdienst constateert dat de preventieve aanpak goed werkt. Met relatief weinig inzet vanuit de Belastingdienst wordt hier op lange termijn een goed resultaat behaald. Dit ondersteunt de noodzaak van de preventieve aanpak.

Bovenstaande leidt tot de conclusie dat de preventieve aanpak moet worden voortgezet. Dat wordt onderdeel van het lopend proces binnen de Belastingdienst. Het repressieve traject kent veel beperkingen, is arbeidsintensief en niet kostenefficiënt. Het repressieve traject is nog het meest efficiënt in samenwerking met andere overheidsdiensten en zal dan ook alleen zodanig worden voortgezet. Gebruikmakend van de opgedane ervaringen (leercirkel) zal de Belastingdienst dit ook in het lopend proces integreren, waardoor het niet meer noodzakelijk is om deze en andere (repressieve) activiteiten in projectvorm voort te zetten.

Programma
‘zeer vermogende personen’

Inleiding

De Belastingdienst ontwikkelt sinds mei 2014 een geschikte behandelmethode voor de belastingdossiers van de meest vermogenden in het programma Zeer Vermogende Personen (zvp). Die behandelmethode moet er voor zorgen dat belastingplichtigen die hun zaken netjes willen regelen goed bediend worden, terwijl belastingplichtigen die het niet zo nauw nemen met de fiscale moraal er last van hebben. Het programma, dat loopt tot mei van dit jaar, moet ook een advies opleveren hoe de fiscale behandeling van zeer vermogende personen het best in de organisatie van de Belastingdienst kan worden ingebed. Het programma zvp is onderdeel geworden van de Investeringsagenda van de Belastingdienst.[18]

Achtergrond en internationale vergelijking

Zeer vermogende personen vormen op dit moment nog geen specifieke doelgroep voor de Belastingdienst, maar worden behandeld als grote onderneming, als midden- en kleinbedrijf of als particulier. Daarnaast krijgt deze groep belastingplichtigen soms aandacht in projectvorm in bijvoorbeeld het project buitenlands vermogen of via de Coördinatiegroep Constructie Bestrijding. De gedachte dat het beter werkt om zeer vermogenden als groep te behandelen, sluit aan bij de aanbeveling die de OECD heeft gedaan in haar rapport ‘*Engaging with high net worth individuals on tax compliance*’. De OECD adviseert om een aparte eenheid op te zetten die gaat werken volgens het zogenoemde *co-operative compliance model.* Dat is een aanpak die erop is gericht om regelnaleving zoveel mogelijk te bereiken door samenwerking met belastingplichtigen en hun adviseurs. Dit is te vergelijken met de manier waarop in Nederland de belastingheffing bij grote ondernemingen is georganiseerd. Op deze manier kan volgens de OECD recht worden gedaan aan:

- de complexiteit van de fiscale aangelegenheden en het grote aantal rechtspersonen dat daarbij betrokken is;
- het forse fiscale en economische belang;
- mogelijke agressieve belastingconstructies (zoals die mogelijk ook uit de Panama-papers naar voren gaan komen) en;
- de impact van het gedrag van deze groep op het gedrag van andere belastingplichtigen.

In verschillende landen is inmiddels besloten om bijzondere aandacht besteden aan de meest vermogenden. Uit de OECD-rapportage ‘*Tax Administration 2015*’ (pagina’s 92-102) blijkt dat nog maar relatief weinig landen een speciale unit hebben opgezet. De OECD vindt dit opvallend gezien de wereldwijde groei van het aantal (zeer) vermogenden en de omvang van hun vermogen, met een verwijzing naar het ‘*World Wealth Report*’ 2014 van Capgemini en RBC Wealth Management.
De in het OECD rapport gepubliceerde informatie laat zich lastig vergelijken gezien de verschillen tussen de door de verschillende landen gehanteerde criteria, de verschillen tussen de manier waarop belastingdiensten zijn georganiseerd en de diversiteit van de aan de OECD verstrekte informatie. De ontwikkelingen in Australië, Nieuw Zeeland, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk lijken voor Nederland het meest interessant. Deze landen hebben stappen gezet om speciale teams in te richten voor de behandeling van de meest vermogenden. Uit hun ervaring zijn de volgende aandachtspunten te destilleren:

[18] Zie ook het deel van deze rapportage over de voortgang van de Investeringsagenda

- Data-analyse (big data) en uitwisseling van data tussen verschillende delen van de overheid bieden ook hier mogelijkheden voor informatiegestuurd toezicht;
- Sommige landen gebruiken uitgebreidere aangifteformulieren c.q. digitale vragenlijsten om een compleet beeld te krijgen van de vermogensstructuur;
- Zeer vermogende personen behoeven een samenhangende benadering;
- Begrip van en kennis over het gedrag van de specifieke groep is essentieel;
- Samenwerking met adviseurs vermindert de kosten van compliance. Dit is voor beide partijen voordelig;
- Het zogenoemde '25 miljoencriterium' (zie bij 'opzet van het programma') is niet heilig. Het is de moeite waard om ook opkomende rijken in het vizier te hebben;
- Zowel de rijke belastingbetalers zelf als hun adviseurs willen snel antwoord. Direct reageren verdient dus aanbeveling.

Opzet van het programma

Het programma richt zich in principe op personen die in Nederland belastingplichtig zijn, met een fiscaal vermogen in box 1, 2 en 3 van 25 miljoen euro of meer. Deze groep wordt door de OECD en in andere (inter)nationale publicaties vaak aangeduid als de *Ultra High Networth Individuals*. Veel landen hebben net als Nederland geconstateerd dat het lastig is om deze groep in de eigen administratie te identificeren. Op basis van bestanden van de Belastingdienst zijn op dit moment 2200 fiscale huishoudens (belastingplichtigen) als zeer vermogend persoon aangemerkt.
Het tijdelijke team ZVP ontwikkelt nu op basis van de praktijk een samenhangende, individuele behandeling van de dossiers van zeer vermogenden. In het team zitten tien medewerkers van de Belastingdienst die hun sporen op dit terrein hebben verdiend. Zij ontwikkelen zich nu in de praktijk en via een specialistische opleiding tot experts. De teamleden (van wie sommigen ook nog ander werk doen) hebben nu ongeveer 75 dossiers onderhanden. Daarmee doen ze ervaring op met de doelgroep en ontwikkelen ze geïntegreerde fiscaaltechnische expertise, een standaardaanpak en opleidingen voor toekomstige teamleden.

Werkwijze

De Belastingdienst heeft gekozen voor een geïntegreerde individuele klantbehandeling, zodat gewerkt kan worden vanuit een gestructureerd beeld over de financiële positie van de zeer vermogende personen. De zeer vermogende persoon krijgt een vast aanspreekpunt en de uitvoering van verschillende belastingwetten die van toepassing zijn, krijgt geïntegreerd vorm. Iemand met een groot vermogen zal meer dan gemiddeld vooruit denken over overdracht van bedrijfs- of privévermogen, over de internationale spreiding van het vermogen en over zijn eigen vestigingsplaats en die van zijn vennootschappen. Het is daarom de bedoeling alle belastingen over zaken als inkomen, vermogen, winst, schenking, vererving, private equity, vermogensrendement, ANBI en natuurschoonwet in samenhang aan de orde te laten komen. Het wordt hierdoor lastiger om belasting te ontwijken. Tegelijkertijd kunnen belastingplichtigen die hun zaken goed willen regelen door deze aanpak sneller duidelijkheid krijgen over hun fiscale positie. Zo is er recent een overleg met een vermogende familie afgerond, waarin duidelijkheid is geschapen over de overdracht van vermogen aan de volgende generatie. Daarbij is bepaald welk deel van het vermogen onder de bedrijfsopvolgingsregeling valt en welk deel niet. Ook zijn er afspraken gemaakt over de overdracht van het vermogen aan daarvoor opgerichte goede doelen stichtingen (zogenoemde ANBI's) en is duidelijk gemaakt

welke eisen daaraan worden gesteld. Voor belastingplichtige en voor de fiscus is hiermee zekerheid gekregen over de fiscale behandeling van het vermogen. In een ander geval werd het door de samenhangende benadering van het particuliere deel van het vermogen en het bedrijf duidelijk dat aan kinderen geschonken onderdelen een (veel) hogere waarde hadden, dan was aangegeven.

Stand van zaken en blik vooruit

Deze voorbeelden illustreren dat de ontwikkelde werkwijze goed werkt. Zo blijkt het met name bij de vermogensoverdracht aan een volgende generatie heel effectief om intensief samen te werken met de specialisten van de Belastingdienst op het gebied van inkomstenheffing, schenk- en erfbelasting en goede doelen of ANBI's. Hierdoor voorkomt de Belastingdienst enerzijds dat vermogen ten onrechte buiten de heffing blijft. Anderzijds wordt voorkomen dat een te eenzijdige benadering vanuit een van de specialismen plannen onterecht frustreert. Het gestructureerd in kaart brengen van alle financiële verhoudingen in een familie, leidt er ook toe dat vermogensoverdrachten worden gesignaleerd, zodat schenkingsrecht en/of aanmerkelijk belangheffing kunnen worden geheven.

Op 3 november 2015 is een mini-seminar gehouden waarin adviseurs van zeer vermogende personen zich konden uitspreken over de plannen van de Belastingdienst. Het idee om die behandeling een herkenbare plaats te geven werd door een meerderheid van de aanwezigen als goed en door ruim een kwart zelfs als heel goed gekwalificeerd. De belastingadviseurs gaven aan het wenselijk te vinden dat de toekomstige behandelaars beschikken over voldoende kennis en inlevingsvermogen. Ook benadrukten ze dat voor deze groep belastingplichtigen privacy belangrijker is dan belastingbesparing.

Na het positieve advies van de medezeggenschap is op 7 maart een definitief besluit genomen over het Toekomstgericht Organisatie Model (TOM).[19] Daarbij is het segment grote ondernemingen ingesteld, met een sub-segment zeer vermogende personen. Op 18 maart is een globaal plan van aanpak vastgesteld voor de inrichting van dit sub-segment. Volgens dat plan worden de komende periode onder andere de consequenties voor de klantbehandeling, de organisatorische- en de personele gevolgen uitgewerkt. De basis voor het plan zijn de ervaringen die sinds mei 2014 in het programma ZVP zijn opgedaan.

[19] Zie het stuk over de voortgang van de Investeringsagenda voor een nadere toelichting.

De rol van de Douane bij e-Commerce

Inleiding

De goederen die van buiten de EU Nederland binnenkomen, staan 100% onder douanetoezicht: het is verplicht om van alle zendingen aangifte te doen. De Douane controleert of een transport de lading bevat die vooraf is ingevuld op de aangifte en de noodzakelijke documenten aanwezig zijn. Tevens gaan de douanemedewerkers na of er geen producten kwaadwillig zijn verborgen tussen de aangegeven lading. Hierbij kun je denken aan wapens, namaakproducten of verdovende middelen.

E-Commerce

Deze vorm van toezicht geldt ook voor de post en koerierszendingen (pakketten). Gezien de omvang van de goederenstroom is het onmogelijk alle goederenzendingen (dus ook de pakketten) 100% fysiek te controleren en wordt risicoanalyse en risicoselectie toegepast om te bepalen welke goederen daadwerkelijk worden gecontroleerd. Hierbij wordt ernaar gestreefd om het selectieresultaat al voor aankomst van de goederen in Nederland aan de aangever kenbaar te maken, om zo vertraging in de logistiek te voorkomen voor de zendingen die niet daadwerkelijk hoeven te worden gecontroleerd.
Door de enorme toename van e-Commerce is het aantal kleine koerierspakketten navenant gestegen. Jaarlijks worden door de vier grote koeriersbedrijven (FedEx, TNT, DHL, UPS) en de post in totaal 7 miljoen pakketten aangegeven. Er is sprake (zowel bij de invoer als bij de uitvoer) van een jaarlijkse stijging van circa 7%; circa 40% van de ten invoer aangegeven pakketten heeft een relatief beperkt fiscaal belang, doordat de waarde per pakket niet meer dan € 22 bedraagt (de grens waar beneden in het algemeen geen invoerrecht en BTW wordt berekend). Deze groeiende volumes stellen de douanediensten wereldwijd voor de uitdaging die groeiende goederenstroom binnen de grenzen van de gelimiteerde controlecapaciteit zo effectief mogelijk te controleren.

Aanpak

De gekozen aanpak is een combinatie van preventie en controle. Preventie door een online serviceplatform voor internetaankopen aan te bieden met daarin een virtuele assistent die vragen beantwoordt over aankopen uit landen buiten de EU. De controle bestaat uit risicoanalyse, het toepassen van scantechnieken en het daadwerkelijk openen (fysieke controle) van de pakketten door de medewerkers van de Douane. Met buitenlandse douanediensten wisselt de Douane best practices uit en de Douane neemt ook deel aan internationale controle-acties van de EU en van de WereldDouaneOrganisatie (WDO).

Innovatie

Het bedrijfsleven ervaart zelf ook de logistieke gevolgen van de toegenomen e-Commerce. Dit heeft ertoe geleid dat de vier grote koeriersbedrijven (aangesloten in de European Express Association) bij de Europese Commissie initiatieven hebben gepresenteerd om nieuwe werkwijzen te onderzoeken. Een voorbeeld hiervan is “remote release for free circulation”. Hiermee wordt onderzocht of het mogelijk is om Authorised Economic Operator (AEO) gecertificeerde bedrijven de gegevens van de goederen al naar de lidstaat van bestemming

te laten sturen voordat de goederen er zijn, waarna de Douane voor aankomst van de goederen bekend maakt of de goederen wel of niet daadwerkelijk worden gecontroleerd. Alleen de goederen die de Douane wil controleren gaan dan nog naar het kantoor van bestemming, de andere goederen kunnen rechtstreeks naar de geadresseerde van de goederen worden vervoerd.

Wereldwijd (onder andere in de WDO) wordt er daarnaast naar gestreefd om de verplichtingen en lasten van het bedrijfsleven bij de internationale goederenzendingen in overeenstemming te brengen met de fiscale belangen en dan vooral met het oog op de zendingen met een geringe waarde. Op deze wijze geeft de Douane invulling aan effectief toezicht in combinatie met het beperken van de last voor het bonafide bedrijfsleven en passend binnen de wereldwijde level playing field.

Hoofdstuk 4

Updates

Dynamisch monitoren en de rol van deurwaarders

Inleiding

Tijdens het AO Belastingdienst van 31 maart jl. is aan de Tweede Kamer nadere informatie toegezegd over het zogenoemde dynamisch monitoren en de rol van de belastingdeurwaarder daarbij. Dit is reeds onderwerp van debat geweest tijdens het AO formeel recht en invoerding van 10 juni 2015.[20]

Dynamisch monitoren is een van de vernieuwingen die wordt toegepast bij de invordering van belasting- en toeslagschulden. Het is een systeem dat continu nagaat of er verhaalsmogelijkheden zijn zodat de schuld kan worden ingevorderd. Dat kan loon zijn, maar het kunnen ook vermogensbestanddelen zijn. Zowel bij het ontstaan van de schuld als daarna, kunnen gerichte acties worden ondernomen aan de hand van de gedetecteerde verhaalsmogelijkheden. Voor de uitvoering van die gerichte acties is de inzet van de belastingdeurwaarder soms noodzakelijk, zoals bij een beslag op een bankrekening of beslag op een onroerende zaak.

Waarom dynamisch monitoren

Dynamisch monitoren biedt verschillende voordelen. Ten eerste zorgt dynamisch monitoren ervoor dat de Belastingdienst het invorderingsproces efficiënt en doelmatig kan inrichten. Er wordt in beginsel alleen capaciteit en menskracht ingezet als er verhaalsobjecten voorhanden zijn. Onnodige acties en inzet van menskracht worden voorkomen. Er wordt op deze manier zo efficiënt mogelijk omgegaan met de aanwezige capaciteit en bijgedragen aan een uniforme aanpak en werkwijze.

Een tweede voordeel van dynamisch monitoren is dat het voor de burger minder makkelijk is om inkomen en vermogensbestanddelen uit het zicht van de Belastingdienst te houden. Het gebruik van dynamisch monitoren heeft die oog- en oorfunctie van de belastingdeurwaarder gedeeltelijk overgenomen en de informatiepositie van de invorderaar versterkt. Daardoor kan de belastingdeurwaarder nu gericht worden ingezet als de omvang van de schuld, het klantbeeld en de aanwezigheid van verhaalsmogelijkheden daartoe aanleiding geven.

Dynamisch monitoren maakt het tenslotte mogelijk om bij het toepassen van dwangincasso eerst de minder belastende invorderingsinstrumenten, zoals de loonvordering in te zetten en daarna pas de complexere invorderingsinstrumenten, zoals het beslag op roerende zaken, het beslag onder derden of beslag op onroerende zaken. Voor die tweede categorie, de complexere invorderingsinstrumenten, is inzet van de belastingdeurwaarder noodzakelijk. Dankzij het inzicht dat dynamisch monitoren biedt, worden de invorderingsinstrumenten op een gerichte en proportionele wijze ingezet.

[20] Kamerstukken II 2014/15, 31 066, nr. 248.

De inzet van de deurwaarder en andere invorderingsmogelijkheden

Ook als dynamisch monitoren geen verhaalsmogelijkheden detecteert, kan de invorderaar bij voldoende fiscaal belang of een groot risico besluiten om een deurwaarder naar de belastingschuldige te sturen bijvoorbeeld om informatie te vergaren. Zo merken de debiteuren dat de Belastingdienst actief is om de schuld te incasseren. Ook ANPR-acties waarbij deurwaarders worden ingezet, dragen bij aan die zichtbaarheid.

Inmiddels zijn binnen de werkstroom particulieren de eerste gevolgen van dynamisch monitoren en andere vernieuwingen, zoals een verbeterde werkstroombesturing, zichtbaar. Er is sprake van een verschuiving van beslagopdrachten, die vergen veel handmatig werk en zijn kostbaar, naar loonvorderingen en van loonvorderingen naar overheidsvorderingen. De overheidsvordering verloopt grotendeels digitaal en is daarmee een goedkoop invorderingsinstrument. Overigens vindt er momenteel onderzoek plaats naar een gerichtere inzet van het instrument overheidsvordering, zodat beter rekening kan worden gehouden met de beslagvrije voet (zie ook het daarover opgenomen stuk eerder in deze halfjaarsrapportage). In de praktijk is er sprake van een lichte toename van het aantal verzoeken om een betalingsregeling of uitstelregeling door de debiteur. Dit leidt tot betaling van de belastingschuld zonder de inzet van invorderingsinstrumenten.

Dynamisch monitoren is een hulpmiddel voor de invorderaar bij het maken van keuzes voor een passende invorderingsmaatregel. Het leidt er evenwel niet toe dat er sprake is van een compleet geautomatiseerd proces. In voorkomend geval is inzet van de deurwaarder nodig. Ook directe communicatie tussen invorderaars en deurwaarders enerzijds en schuldenaren anderzijds, het aanspreken van schuldenaren, blijft onderdeel uitmaken van het invorderingspalet. Zaken kunnen telefonisch worden afgedaan, maar een afspraak voor een persoonlijk gesprek op kantoor blijft mogelijk. Ook vanuit de Belastingdienst wordt steeds vaker telefonisch contact gezocht. Het Landelijk Incassocentrum (LIC), waaronder de invordering bij particulieren en kleine ondernemingen valt, heeft een team opgesteld om burgers te bellen bij (dreigende) betaalachterstand. Als in dat gesprek blijkt dat er betalingsproblemen zijn, wordt er een betalingsregeling aangeboden. Daarbij wordt gebruik gemaakt van informatie uit dynamisch monitoren en informatie over de debiteur.

Al met al biedt dynamisch monitoren belangrijke kansen voor de Belastingdienst. De invordering wordt efficiënter, verhaalsmogelijkheden zijn beter in beeld en de invorderaar kan een afgewogen oordeel vormen over de inzet van een passend invorderingsinstrument. Zo wordt de invordering niet alleen efficiënter, maar ook effectiever. Op termijn zal blijken wat de gevolgen van dynamisch monitoren zijn.

Elektronisch berichtenverkeer

Inleiding

De samenleving digitaliseert en de Belastingdienst gaat mee in deze ontwikkeling: burgers en bedrijven kunnen steeds meer zaken met de Belastingdienst digitaal doen en de Belastingdienst gaat steeds meer post digitaal versturen. De Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst (Wet EBV) biedt het kader om uiteindelijk al het inkomende en uitgaande berichtenverkeer tussen Belastingdienst enerzijds en belastingplichtigen, belastingschuldigen en toeslaggerechtigden digitaal te maken. Deze digitalisering is een heel geleidelijk traject, dat nog zeker zo'n vijf tot zeven jaar in beslag zal nemen en waarbij de volgende stap pas gezet wordt als de voorgaande succesvol is geweest. De Belastingdienst houdt daarbij altijd oog voor mensen die echt niet mee kunnen komen met het digitaal zaken doen. Daartoe worden de ervaringen met het elektronisch berichtenverkeer en de ontwikkelingen in de samenleving continu gemonitord. De Belastingdienst biedt mensen ook zoveel mogelijk hulp bij het digitaal zaken doen of bij het leren om digitaal zaken te doen. Dat gebeurt via de balies op de belastingkantoren, maar ook via een breed netwerk van maatschappelijke organisaties en via openbare bibliotheken die gratis computers met internet en printfaciliteiten en digivaardigheidscursussen beschikbaar stellen. Aan mensen voor wie deze oplossingen niet geschikt zijn en voor wie ook machtigen geen oplossing is, biedt de Belastingdienst als service de mogelijkheid om een papieren kopie van digitale correspondentie toe te sturen. Er zit opzettelijk geen harde einddatum aan deze service. Als dit ooit gaat veranderen, zullen mensen daar heel tijdig van te voren van op de hoogte worden gesteld. Zo wordt ervoor gezorgd dat iedereen het tempo van de digitalisering goed kan volgen en dat we niemand in de kou laten staan.
Op 5 april jongstleden heeft de Nationale Ombudsman zijn onderzoeksrapport over invoering van het elektronisch berichtenverkeer bij de Belastingdienst uitgebracht. De conclusies en aanbevelingen van de Nationale Ombudsman sluiten aan bij de maatregelen die de Belastingdienst heeft getroffen om mensen te ondersteunen bij de invoering van het elektronisch berichtenverkeer. Ook bij vervolgstappen in de digitalisering zal de Belastingdienst deze aanbevelingen meenemen. In een brief zal de Tweede Kamer hierover verder worden geïnformeerd.

Toezeggingen

In de aanloop naar invoering van de Wet EBV is aan de Tweede Kamer een aantal toezeggingen gedaan. In het onderstaande wordt daarop in gegaan.

Tijdens de behandeling van de Wet EBV is aan de heer Bashir toegezegd dat op statistisch niveau het gebruik van de Berichtenbox zal worden gevolgd en de Tweede Kamer hierover zal worden geïnformeerd.[21] Logius, de dienst digitale overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beheert MijnOverheid en de Berichtenbox en houdt de activeringen en het gebruik continu bij. Actuele cijfers over afgeleverde berichten, geslaagde inlogsessies en het aantal mensen dat hun MijnOverheidaccount en de Berichtenbox geactiveerd heeft, zijn te vinden op de website van Logius.[22] Per 8 april was de stand van zaken:

- bijna 4,8 miljoen geactiveerde MijnOverheidsaccounts cq. Berichtenboxen (was 1,4 miljoen in januari 2015);
- circa 4,5 miljoen succesvolle inlogs van ongeveer 2,4 miljoen unieke bezoekers gedurende de maand maart (was respectievelijk 1,6 miljoen en 800.000 in januari 2015).

[21] Kamerstukken II 2014/15, 34 196, nr. 18, blz. 18.
[22] https://www.logius.nl/diensten/mijnoverheid/actueel/mijnoverheid-in-cijfers/

Per dag activeren tussen de 15.000 en 35.000 mensen hun MijnOverheidaccount. Sinds eind januari stijgt dit aantal. Dit kan verklaard worden door de bij de aangiftebrief meegezonden folder waarin het activeren van het MijnOverheidaccount en de Berichtenbox stap voor stap wordt toegelicht. Daarnaast worden mensen die op MijnBelastingdienst aangifte doen van hun inkomstenbelasting via een zogenoemde *pop up* gewezen op het activeren van hun MijnOverheidaccount. Ook dit heeft een positief effect op de activeringen.

Niet alleen het aantal activeringen van MijnOverheidaccounts en inlogsessies op MijnOverheid zijn relevant bij de invoering van digitale communicatie, maar ook het bezoek aan de portal MijnToeslagen. De berichten over toeslagen die in de Berichtenbox zijn bezorgd, zijn namelijk ook te zien op MijnToeslagen. Voor veel mensen is MijnToeslagen een logische plek om hun digitale post in te zien. Per dag bezoeken rond de 100.000 mensen MijnToeslagen. Dit is een stabiel aantal. Een piek van ruim 200.000 was te zien rond de betaaldag van toeslagen in december 2015, toen veel mensen controleerden of er zaken veranderd waren bij hun toeslagen.
Een andere toezegging bij de behandeling van de Wet EBV betrof de vraag van de heer Bashir of en wanneer het mogelijk zou zijn om eenvoudig informatie over de status van de aangifte te verkrijgen.[23] Statusinformatie over een ingediende belastingaangifte, een ingediend uitstelverzoek of een wijziging van een bankrekeningnummer zijn inmiddels te raadplegen op MijnBelastingdienst. Statusinformatie over toeslagen is sinds 2012 te vinden op MijnToeslagen.

In het schriftelijk overleg naar aanleiding van de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer op 17 december 2015 over het onderzoek van de Nationale Ombudsman is beloofd terug te komen op de resultaten van de monitoring en evaluatie van het elektronisch berichtenverkeer in de afgelopen periode.[24] Dit met het oog op de te zetten vervolgstappen bij de invoering van het elektronisch berichtenverkeer. Hierbij worden ook de ontwikkeling van de verhouding tussen digitaal en papieren berichtenverkeer en de positie van bijzondere doelgroepen meegenomen, zoals toegezegd door de staatssecretaris in het algemeen overleg van 15 oktober 2015.[25] Het aantal telefonische vragen en klachten dat bij de Belastingtelefoon en de speciale Helpdesk digitale post binnenkomt, is na een piek in november en december gestabiliseerd op een niveau dat vergelijkbaar is met dat van vragen over andere onderwerpen. De Universiteit Twente verricht onderzoek naar de invoering van de Wet EBV vanuit het perspectief van burgers en geeft op basis daarvan advies over interventies die een succesvolle implementatie van het elektronisch berichtenverkeer verder vergroten. De eerste resultaten van dit onderzoek worden verwacht in juni. In de verhouding tussen papieren en digitaal berichtenverkeer is nog geen duidelijke verschuiving te zien, omdat tot nu toe alleen de voorschotbeschikkingen van Toeslagen uitsluitend digitaal zijn verzonden. Er zijn nu vijf berichten die zowel digitaal naar de Berichtenbox als op papier worden verstuurd: de uitnodiging tot het doen van aangifte, de voorlopige en definitieve aanslagen IB, de definitieve toekenningsbeschikking van toeslagen, de aangifte IB. De overige honderden berichten die de Belastingdienst in het kader van toeslagen en belastingen jaarlijks opmaakt en verstuurd, gaan nog geheel op papier.

[23] Kamerstukken II 2014/15, 34 196, nr. 18, blz. 17-18.
[24] Kamerstukken II 2015/16, 34 196, nr. 21, blz. 15 en 18.
[25] Kamerstukken II 2015/16, 31066, nr. 254.

Van het totaal aantal toeslaggerechtigden die een voorschotbeschikking voor continuering van hun toeslag in 2016 ontvingen, maakten ruim 183.000 mensen deel uit van een van de uitzonderingsgroepen die in de Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst zijn opgenomen.[26] Mensen die van deze groepen deel uitmaakten, hebben hun beschikking nog op papier ontvangen. Daarnaast is in de periode van begin november 2015 tot heden aan ruim 40.000 mensen een papieren kopie van hun toeslagbeschikking toegezegd, vanwege de zogenoemde 'maatwerkoplossing' die in de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 3 december 2015 is toegelicht.[27] Deze maatwerkoplossing is ondertussen als structurele voorziening ingericht voor mensen die niet over computer en internet beschikken, die geen hulp in hun omgeving hebben en voor wie machtigen geen oplossing biedt. Zij kunnen bellen naar de Helpdesk digitale post en ontvangen dan een papieren kopie van berichten die de Belastingdienst in de toekomst alleen nog in hun Berichtenbox zal bezorgen. Deze oplossing zal beschikbaar zijn zo lang dat nodig voor mensen die geen andere mogelijkheden hebben.

26 Deze uitzonderingsgroepen zijn: mensen met een buitenlands woonadres, jongeren onder 14 jaar, nabestaanden van overledenen, mensen in een wettelijke vertegenwoordigingssituatie (bewind, curatele ed.), mensen met fiscale privileges.

27 Kamerstukken II 2015/16, 34 196, nr. 19, blz. 3.

Fraudebestrijding

Inleiding

De staatssecretaris heeft toegezegd de Tweede Kamer periodiek op de hoogte te houden van de werkzaamheden van de Belastingdienst en de samenwerking tussen overheden op het gebied van fraude. In de 15e halfjaarsrapportage is een overzicht gegeven van de fraudebestrijding ten aanzien van toeslagen, de aanpak van facilitators en de samenwerking met externen. In deze halfjaarsrapportage volgt een update op deze onderwerpen. Daarnaast worden de aanpak en resultaten van de fraudebestrijding bij specifiek kinderopvangtoeslag kort geschetst.

Aanpak Belastingdienst

Algemeen
Om fraude goed te kunnen bestrijden is een goede informatiepositie en het delen van informatie essentieel. Burgers en bedrijven die weten welke informatie voorhanden is, zullen minder geneigd zijn fouten te maken en fraude te plegen. Bepaalde informatie stelt de Belastingdienst ook in staat om vroegtijdig afwijkend gedrag te signaleren en verbanden van georganiseerdheid bij het plegen van fraude te onderkennen. Daarnaast zorgt vroegtijdige detectie aan de hand van diverse soorten gegevens en contra-informatie ervoor dat onjuiste uitbetalingen worden voorkomen. Dit noemen we “controle aan de poort”. Binnen dit domein is het zaak om te blijven innoveren en op verantwoorde wijze met gegevens om te gaan.

Toeslagen
Bovenstaande aanpak kan het beste worden geïllustreerd aan de hand van toeslagen. Als iemand bijvoorbeeld een toeslag aanvraagt of wijzigt, maakt Belastingdienst/Toeslagen gebruik van een risicoclassificatiemodel. Op basis van die risicoclassificatie wordt de intensiteit van het toezicht en de behandelmethode bepaald. Daarbij controleert de Belastingdienst/Toeslagen of de aanvraag klopt; zo mogelijk aan de hand van gegevens van derden (bijvoorbeeld over de huurprijzen van woningcorporaties of over de ziektekostenverzekering van Zorginstituut Nederland). Wanneer uit de analyse blijkt dat het risico van een aanvraag of wijziging hoog is, beoordeelt de Belastingdienst/Toeslagen deze eerst voordat een voorschot wordt uitbetaald. Door preventief te werken met aanpassingen in de burgerportal en intensieve detectie via risicoclassificatie en het gebruik van gegevens van derden, is het inzicht van de Belastingdienst/Toeslagen in individueel en georganiseerd misbruik verbeterd, waardoor er ook verhoudingsgewijs vaker dan voorheen fraude met kinderopvangtoeslag in georganiseerd verband is geconstateerd. Het toezicht op de aanvraag van kinderopvangtoeslag waarbij professionele partijen betrokken zijn is de laatste jaren geïntensiveerd, onder andere door de inzet van het Combiteam Aanpak Facilitators.

Aanpak Facilitators
Het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) is in 2013 opgericht om fraude door facilitators gestructureerd en zichtbaar aan te pakken en te voorkomen.

Het CAF heeft zich in 2015 met name beziggehouden met de aanpak van:
- Systeemfraude inkomensheffing (waaronder de aanpak van valse kwitanties bij giftenaftrek). (79 zaken, waarvan 52 afgerond.)
- Misbruik toeslagen (51 zaken, waarvan 39 afgerond).
- Gefingeerde dienstverbanden (23 zaken die allemaal zijn afgerond).

De aanpak van facilitators is ook een van de prioriteiten van de Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD)en dus van de FIOD.
De FIOD werkt steeds meer ‘omgevingsgericht’ met een integrale aanpak. Onderdeel daarvan vormt het strafrecht dat in samenwerking met toezichthouders en ketenpartners wordt ingezet om een breder effect te bewerkstelligen. Om dit effect verder te vergoten is hier een media-strategie aan gekoppeld. Indien er namelijk versnipperd over het jaar heen strafrechtelijke onderzoeken plaatsvinden naar één bepaald onderwerp, is het lastiger om daar aandacht voor te krijgen in de media en daarmee een preventief effect te bereiken. In 2015 is daarom gestart met ‘de week van’. Tijdens die week concentreren de verschillende betrokken overheidsdiensten zich op één soort fraude. Toezicht onderneemt actie, worden door de FIOD in opsporings-onderzoeken doorzoekingen uitgevoerd en vinden rechtbankzittingen plaats die de betreffende thema’s meer aandacht gaven. Door deze concentratie krijgen deze onderwerpen meer media-aandacht, zowel in de schrijvende pers als op TV. Op deze manier kwamen in 2015 de facilitators VT-fraude, balansposten omzetbelasting, debet-creditcards, intellectueel eigendom (merken-rechtfraude) en fraude met toeslagen uitgebreid in de aandacht. Door deze acties laten verschillende partijen, waaronder de Belastingdienst, zien dat fraude wordt aangepakt en misdaad wordt bestraft.

Externe samenwerking

De Belastingdienst werkt op het gebied van fraudebestrijding behalve met andere overheids-partijen ook steeds meer samen met private partijen. Hier volgt een overzicht van deze samenwerkingsprojecten:

- In 2015 heeft vanuit het FEC PPS-project een pilot plaatsgevonden over zogenoemde ‘saldinisten’. In dit project hebben banken, Financial Intelligence Unit (FIU), FIOD, anti money laundering centre (AMLC) en de Belastingdienst samengewerkt om dit fenomeen te bestrijden, de compliance te verhogen, eventueel witwassen te bestrijden en ervaring op te doen met publiek-private informatiedeling en samenwerking. Dit projectheeft voor de Belastingdienst € 36 miljoen vermogen aan het licht gebracht, financiële correcties opgeleverd, geleid tot minder (recidiverende) saldinisten bij de deelnemende banken, gezorgd voor een strafrechtelijke veroordeling voor witwassen en tot inzicht geleid in de wijze waarop informatie van banken gedeeld kan worden en in de knelpunten bij (externe) samenwerking.
- In 2015 is extra aandacht besteed aan het ontduiken van de accijns op bier. Met het bedrijfsleven zijn hierover de afgelopen jaren afspraken gemaakt via zogenoemde Memorandum of Understanding (MOU). Door het bedrijfsleven is in 2015 het signaal afgegeven dat er bier zonder accijns op de markt komt. Dit heeft tot verscherpte aandacht voor de keten en een aantal correcties geleid.
- De landelijke stuurgroep interventieteams (LSI) is een samenwerkingsverband dat zich richt op de aanpak en voorkoming van arbeidsgerelateerde fraude met binnen het sociale-zekerheidsdomein. In 2015 betrof dit arbeidsmarktfraude, risicoadressen en gebiedsgebonden aanpak.
  In 2014 vonden verspreid over heel Nederland 298 huisbezoeken plaats; dit leidde tot 257 bevindingen. De totale opbrengst is gesteld op ruim € 3.7 miljoen. waarvan bijna € 1 miljoen betrekking heeft op toeslagen. In 2015 zijn nieuwe projecten gestart. Hiervan zijn de resultaten nog niet bekend.
- Bij de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC’s) ligt de nadruk op de aanpak van ondermijnende criminaliteit en het tegengaan van infiltratie van de onderwereld in de bovenwereld. Voorbeelden hiervan zijn: mensenhandel, hennepteelt, vastgoedfraude en

witwassen. Op voorstel van de Belastingdienst zijn ook andere onderwerpen, zoals prostitutie, cannabis, woonwagencentra en windhappers, door nagenoeg alle RIEC's als handhavingsknelpunt benoemd.

- De Belastingdienst (Belastingen en Toeslagen) en diverse andere uitvoeringsinstanties van de overheid (o.a. politie, CJIB, SVB, DUO) leveren in het kader van het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) risicoadressen aan de stichting ICT Uitvoering (ICTU), waarna de gemeente deze adressen bezoekt. In totaal participeren ruim 160 gemeenten in dit project. Het project LAA zal aan het eind van het eerste kwartaal van 2016 worden geëvalueerd, waarna eventuele structurele inbedding van de werkwijze zal worden georganiseerd.
- Bij het project Kwaliteitsverbetering en Fraudebestrijding gastouderopvang (KEF) werkt de Belastingdienst samen met het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en GGD-Nederland. GGD-inspecteurs en medewerkers van de Belastingdienst zijn op basis van een risicoanalyse bij 42 gastouderbureaus langsgegaan. In ongeveer de helft van de gevallen bleek sprake van onregelmatigheden. Dit heeft inmiddels in drie gevallen geleid tot uitschrijving uit het Landelijk Register Kinderopvang. De overige gastouderbureaus waarbij bijzonderheden zijn geconstateerd, worden in 2016 nader onderzocht. Door de deelnemende partijen is een folder ontwikkeld voor de gastouderbureaus waarin de administratieve eisen verduidelijkt worden.

Resultaten fraudebestrijding kinderopvangtoeslag

Vanaf 2013 is de fraudeketen ingericht met onder andere een fraudeteam, een contactambtenaar van de Belastingdienst en een officier van justitie. Fraude met toeslagen kan strafrechtelijk worden vervolgd (door het openbaar ministerie), maar ook bestuursrechtelijk. Over de wijze waarop in voorkomende gevallen wordt gehandhaafd vindt in een stuur- en weegploegoverleg (voorheen tripartite-overleg) tussen OM, de FIOD en Belastingdienst/Toeslagen afstemming plaats. Ten aanzien van de in het stuur- en weegploegoverleg geaccepteerde strafrechtelijke onderzoeken naar fraude met toeslagen gaat het in de periode van 2012 tot en met 2015 om de volgende aantallen en bedragen:

	2012	2013	2014	2015
Geaccepteerde zaken	159 [28]	35	45	37
Geschat nadeel voor Toeslagen	€ 5.442.529	€ 6.281.327	€ 8.155.888	€ 3.916.366

Zowel bij de bestuursrechtelijke handhaving (met oplegging van boetes) als bij de strafrechtelijke onderzoeken worden onterecht uitgekeerde bedragen teruggevorderd.

[28] Van deze 159 zaken betreffen 154 zaken een grote groep ouders die strafrechtelijk is vervolgd.

Internationale invordering toeslagen

Inleiding

In de 16e halfjaarsrapportage Belastingdienst is de voortgang beschreven van een groot aantal maatregelen voor de internationale invordering van toeslagschulden, die in de 15e halfjaarsrapportage Belastingdienst werden aangekondigd. Het afgelopen half jaar heeft de Belastingdienst vervolgstappen gezet. Op dit moment is er veel werk verricht. De komende tijd zal blijken of de ingezette acties ook daadwerkelijk resultaat opleveren. De samenwerking met de buitenlandse counterparts verloopt over het algemeen naar tevredenheid, maar ook in het buitenland is de capaciteit beperkt. Omdat de Belastingdienst het belangrijk vindt dat ook toeslagen in het buitenland teruggevorderd worden, blijft de Belastingdienst zich inspannen om het geld terug te halen. Hierbij wordt wel, onder toeziend oog van de regiegroep, kritisch naar de effectiviteit en de efficiëntie van de aanpak gekeken. Daarnaast zijn enkele aanvullende maatregelen genomen om de internationale invordering van toeslagschulden te bevorderen. Op de aanpak en de voortgang daarvan wordt hieronder ingegaan.

Voortgang

Regieteam
De Belastingdienst heeft op verzoek van de staatssecretaris een regieteam ingesteld dat de efficiëntie van de genoemde invorderingsacties kritisch volgt en daarover adviseert. Op grond van dat advies zullen vervolgstappen worden bepaald voor de terugvordering van toeslagschulden uit het buitenland. Het regieteam verwacht zijn eerste advies over een jaar uit te brengen. In november 2015 is het team voor eerst bijeen geweest. Door leden van het regieteam zijn een aantal kritische vragen gesteld naar aanleiding van het aantal uitgezette verzoeken om inlichtingen en verzoeken om bijstand in het buitenland en over de nog niet beschikbare bestuurlijke informatie over onder andere het aantal uitgezette verzoeken richting de buitenlandse counterparts. Daarnaast zijn de verschillende maatregelen besproken. Op korte termijn vindt er weer een bijeenkomst van de regiegroep plaats.

Terugbetalingen en 'woonadres onbekend'
De in de 16e HJR genoemde 48.000 brieven hebben ertoe geleid dat er op de openstaande schulden € 4,5 miljoen binnengekomen is, omdat mensen vrijwillig hun toeslagschuld hebben betaald. Daarbij gaat het om burgers van wie de Belastingdienst het opgegeven woonadres in het buitenland kon achterhalen. Daarnaast is er een groep met een buitenlandse nationaliteit waarvan de Belastingdienst het woonadres niet kent. Vanaf begin dit jaar wordt voor beide groepen dynamisch monitoren ingezet. Wanneer er bij de belastingschuldige binnenlandse inkomens- en/of vermogensbestanddelen zichtbaar zijn, wordt hierop ingevorderd. Daarnaast is de Belastingdienst bezig met koppeling van eigen data, data van andere overheden en andere nieuwe onderzoekmethoden om mensen met onbekend woonadres en een toeslagschuld op te sporen.

Invorderingspilot België, Duitsland, Groot-Brittannië, Polen, Bulgarije en Roemenië
In onderstaande tabel is te vinden hoeveel verzoeken om inlichtingen en bijstand er naar België, Duitsland, Polen, Groot-Brittannië, Bulgarije en Roemenië zijn verstuurd. De counterparts uit België, Duitsland, Groot-Brittannië en Roemenie hebben die verzoeken beantwoord. Met Polen en Bulgarije zijn hier aparte afspraken over gemaakt.

Nadat de Nederlandse Belastingdienst een verzoek om inlichtingen heeft gedaan, moet in het betreffende land onderzoek worden gedaan naar het woonadres van een persoon met een toeslagschuld en naar de vraag of er überhaupt geld is te halen. Pas na een positief advies op een verzoek om inlichtingen, wordt er een verzoek om bijstand verstuurd.
Met de Poolse counterparts zijn er aparte afspraken gemaakt gezien het grote aantal openstaande vorderingen in dat land. Daardoor hoeft er niet eerst een verzoek om inlichtingen uit te gaan, maar kan er direct een verzoek om bijstand worden gedaan. De afgelopen maanden zijn er bij Polen in totaal 4248 verzoeken om bijstand ingediend via het Central Liaison Office (verder CLO). Omdat het ook voor de Poolse CLO een arbeidsintensief proces is, zijn er tot op heden nog maar 393 verzoeken in behandeling genomen.
Met België, Duitsland en Groot-Brittannië is de afspraak gemaakt dat er wekelijks gemiddeld 25 nieuwe verzoeken om bijstand ingediend worden. Net als bij Polen wordt er ondertussen geen verzoek om inlichtingen meer gedaan, maar direct een verzoek om bijstand. Naar Bulgarije en Roemenië zijn er door het CLO in totaal 400 respectievelijk 63 verzoeken om bijstand verstuurd.

Cijfermatig overzicht aantallen verzoeken om inlichtingen en bijstand per land

Stand 1 april 2016	Verzoeken om inlichtingen	Verzoeken om bijstand
België	306	74
Duitsland	169	216
Groot-Brittannië [29]	186	289
Polen	-	4248
Bulgarije	-	400
Roemenië	369	63

Er is het afgelopen jaar veel werk verricht. De komende tijd zullen de resultaten van deze acties zichtbaar worden. Het betreft in zijn algemeenheid belastingschuldigen met lagere inkomens hetgeen betekent dat veelal sprake is van kleine betalingen en/of betalingsregelingen. De eerste resultaten bevestigen dit.

Pilot commerciële incassobureaus Marokko en Turkije

De aanbesteding van commerciële incassobureaus in Marokko en Turkije is afgerond. Het incassobureau start in mei van dit jaar met deze toeslagschulden in te vorderen. Afhankelijk van de resultaten, zal het kabinet besluiten of commerciële bureaus structureel worden ingezet bij buitenlandse toeslagschulden. Het bovengenoemde regieteam zal hierover adviseren.

Voortzetting acties Caribisch Nederland

De inspanningen van de Belastingdienst richten zich ook op de overzeese delen van het Koninkrijk. Ook hier zal naar verdragen moeten worden gekeken om een juridische basis te hebben om toeslagschulden te kunnen innen. Dat neemt niet weg dat burgers in die landen toch benaderd kunnen worden om hun toeslagschulden te voldoen. De samenwerking met de BES verloopt naar wens. Bij een werkbezoek door de algemeen directeur Belastingen aan Curaçao in december 2015 is een eerste aanzet gegeven om ook de autoriteiten in Curaçao en

[29] Groot-Brittannië maakte geen deel uit van de pilot zoals beschreven in de 15e HJR, maar is gezien het grote aantal verstuurde verzoeken toch in deze tabel opgenomen.

Aruba mee te laten werken aan de invordering van toeslagschulden. Er worden momenteel verbeterde werkafspraken voorbereid om toeslagschulden ook in dit deel van het Koninkrijk der Nederlanden beter te gaan innen.

Leercirkel damages

De Belastingdienst wil transparant zijn over zaken die mis gaan. Met een jaarlijkse stroom van 7,5 miljoen toeslagen en 75 miljoen aangiftes zijn fouten helaas niet te voorkomen. Om te leren van de procesverstoringen waar de Belastingdienst mee te maken heeft en om sneller te kunnen reageren op fouten is de zogenoemde leercirkel damage ingericht. In de vorige halfjaarrapportage is hier al eerder over bericht.

In de afgelopen periode is het aantal gerapporteerde fouten in de productieprocessen toegenomen. Uit analyse is gebleken dat dit niet zozeer ligt aan het aantal fouten maar het directe gevolg is van de aandacht voor fouten bij de Belastingdienst. Door het verbeteren van een gestandaardiseerde werkwijze om fouten te registeren, analyseren en ervan te leren wordt dit adequater opgepakt. Deze verbeterde informatie stelt de Belastingdienst in staat om de oorzaak van de fouten weg te nemen. Daarnaast communiceert de Belastingdienst zo transparant mogelijk over deze fouten op de website. Zo heeft de Belastingdienst door een automatiseringsfout e-mailberichten zonder inhoud verzonden. Het bleek dat nog niet alle teksten het nieuwe formaat hadden gekregen. De regie op het doorvoeren van dergelijke gecombineerde wijzigingen is direct verbeterd. Daarnaast zijn aangiften omzetbelasting onterecht afgewezen, doordat er sprake was van een capaciteitsprobleem in de infrastructuur. Dit capaciteitsgebrek is direct aangepakt en onterecht afkeuren is verder uitgebleven. Daarnaast is er ook geïnvesteerd in de verbeterde samenwerking met externe partijen, zoals de fiscale intermediairs en de softwareleveranciers. Door verbeterde werkafspraken worden zij onmiddellijk geïnformeerd over fouten die hun achterban of hun klanten raken en wordt er samen gekeken naar de communicatie daarover.

Bijlagen

Bijlage 1

Productietabellen

In deze bijlage zijn de belangrijkste productiecijfers van het toezicht door Belastingen, Douane en Toeslagen opgenomen. De set tabellen concentreert zich op de indicatoren uit de begroting en daarnaast op een beperkt aantal zaken die de laatste jaren in het politieke debat hebben gespeeld, zoals de stand van bezwaren en klachten, de afhandeling van verzoeken om VAR- en btw-nummers en de stand van het definitief toekennen van toeslagen. Deze cijfers geven samen met de rest van de halfjaarsrapportage inzicht in het presteren van de Belastingdienst in de afgelopen periode.

Dienstverlening

Tabel 1 Tijdigheid dienstverlening (in procenten)

	2014	Norm 2015	2015
Telefonische bereikbaarheid	63	80-85	77
Terugbelafspraken (frontoffice-backoffice berichten) binnen 2 werkdagen	94	85-90	89
Terugbelafspraken volgens afspraak met burgers en bedrijven	83	95-100	78
Afgifte VAR verklaringen (binnen 5 werkdagen)	97	90-100	94
Registratie nieuwe ondernemingen voor btw en loonheffing (binnen 5 werkdagen)	97	95-98	94
Afgedane bezwaarschriften	87	90-95	87
- Belastingen	85	90-95	88
- Douane	98	90-95	95
- Toeslagen	94	90-95	85
Afgehandelde klachten	93	90-95	97
- Belastingen	91	90-95	96
- Douane	98	90-95	98
- Toeslagen	98	90-95	97

Toelichting

Het telefonieaanbod in 2015 was 15,8 miljoen belpogingen ten opzichte van 20,8 miljoen belpogingen in 2014. De bereikbaarheid was in 2015 77%. Het niet halen van de norm heeft onder andere te maken met de invoering van een nieuwe authenticatieprocedure bij dossiergebonden vragen van Ondernemingen vanaf april (waardoor de afhandeltijd steeg) en de introductie van het Elektronisch Berichtenverkeer (EBV) in oktober. Het bereikbaarheidscijfer wordt gedrukt door bellers die zelf in het menu afhaken (of daarin al de gewenste informatie ontvangen hebben). Als deze bellers niet meegeteld worden, is het bereikbaarheidspercentage bijna 10%-punt hoger.

Bij terugbellen volgens afspraak is het de bedoeling dat op een bepaalde datum in een vastgesteld tijdsblok wordt teruggebeld. Dit is in 78% van de gevallen tijdig gebeurd. De Belastingdienst werkt aan verbetering van de procesinrichting en aan een betere afstemming van de capaciteit op het werkaanbod.

De tijdige afdoening van bezwaarschriften ligt onder de streefwaarde. De oorzaak van de niet-tijdige afhandeling van bezwaren houdt enerzijds verband met een gebrek aan capaciteit en anderzijds met de grotere hoeveelheid ontvangen bezwaren. In 2014 en 2015 heeft Toeslagen te

maken gehad met een grotere instroom van bezwaren, die samenhing met de versnelling van het definitief toekennen. Deze toenemende voorraad is niet tijdig weggewerkt doordat onvoldoende is gestuurd op de selectie van te behandelen bezwaren en op correcte uitvoering van de verdagingen. In de laatste viermaandsperiode van 2015 is dit probleem aangepakt en zijn (tijdelijk) extra middelen ingezet.

Tabel 2 Ontvangen bezwaarschriften

	2014	2015
Totaal	647.800	678.200
– Belastingen	554.100	597.200
– Douane	3.800	4.200
– Toeslagen	89.900	76.800

Tabel 3 Ontvangen klachten

	2014	2015
Totaal	16.253	14.586
– Belastingen	5.918	5.928
– Toeslagen	5.946	6.031
– Overig (CA, Douane, BelTel, FIOD)	4.389	2.627

Tabel 4 Overige dienstverlening

	2014	2015
Bezoeken op internet	51.068.000	72.202.000
Beschikbaarheid websites	100%	100%
Baliebezoekers	194.000	247.000
Hulp bij aangifte	188.000	138.000

Toelichting

De beschikbaarheid van de websites betreft de technische beschikbaarheid, ofwel: is het systeem in de lucht. Als er op een bepaald tijdstip zoveel gebruikers zijn dat het systeem overbelast dreigt te raken, wordt een 'sorry' pagina getoond om te voorkomen dat het systeem uit de lucht gaat.

Toezicht Belastingen

Tabel 5 Kengetallen toezicht

	2014	2015
Aantallen behandelde aangiften Inkomensheffing	1.049.000	1.009.300
Aantallen behandelde aangiften Vennootschapsbelasting	33.600	36.000
Aantallen boekenonderzoeken	38.300	26.300
Aantal grote ondernemingen onder horizontaal toezicht met een individueel convenant	1.888	1.956
Aantal MKB ondernemingen onder een horizontaal toezichtconvenant	109.000	113.000

Toelichting

Het aantal boekenonderzoeken is lager dan vorig jaar. Bij MKB-controles wordt meer nadruk gelegd op zwaardere boekenonderzoeken in het middensegment, die een hogere gemiddelde controleduur en een hogere opbrengst hebben.

Het aantal grote ondernemingen onder horizontaal toezicht met een individueel convenant ligt met 1.956 binnen de bandbreedte van de streefwaarde (1.750-2.000).

Tabel 6 Ingediende aangiften inkomstenbelasting (belastingjaar t-1)

	2014	2015
Ontvangen aangiften - waarvan digitaal - waarvan papier	11.282.000 97% 3%	11.503.000 97% 3%
Geregistreerde aangiften	10.452.000	10.778.000

Tabel 7 Percentage bereikte belastingplichtigen

	2014	Norm 2015	2015
Na aangifteverzuim OB	67	50-60%	59
Na aangifteverzuim LH	94	90-95%	91

Toezicht Douane

Tabel 8 Controles Douane

	2014	Norm 2015	2015
Controles op de goederenstroom	357.000	360.000 – 400.000	386.000
Controles op passagiersvluchten	15.000	12.000 – 15.000	13.000
Gecertificeerde goederenstromen	91%	> 85%	89%

Toezicht Toeslagen

Tabel 9 Resultaten definitief toekennen toeslagjaar 2012 (t/m december 2015) *

	Huurtoeslag	Kinderopvang toeslag	Kindgebonden budget	Zorgtoeslag
Nabetalingen van te weinig ontvangen toeslagen	500.000 37%	191.000 35%	202.000 19%	1.165.000 19%
waarvan:				
€ 0 - € 100	25%	11%	5%	8%
€ 100 - € 500	8%	16%	9%	9%
€ 500 - € 1000	3%	5%	4%	2%
> € 1000	1%	3%	1%	0%
Nihil	440.000 33%	108.000 20%	551.000 51%	3.014.000 50%
Terugvorderingen van te veel uitbetaalde toeslagen	411.000 30%	240.000 45%	330.000 30%	1.844.000 31%
waarvan:				
€ 0 - € 100	7%	12%	7%	11%
€ 100 - € 500	11%	17%	15%	15%
€ 500 - € 1000	5%	6%	6%	4%
> € 1000	8%	9%	3%	1%

* Door afrondingsverschillen kan de som van de percentages in de onderverdeling verschillen van het totaalpercentage.

Tabel 10 Resultaten definitief toekennen toeslagjaar 2013 (t/m december 2015) *

	Huurtoeslag	Kinderopvang toeslag	Kindgebonden budget	Zorgtoeslag
Nabetalingen van te weinig ontvangen toeslagen	701.000 50%	221.000 43%	237.000 22%	1.234.000 21%
waarvan:				
€ 0 - € 100	28%	12%	5%	7%
€ 100 - € 500	16%	19%	11%	10%
€ 500 - € 1000	4%	7%	4%	3%
> € 1000	2%	5%	1%	1%
Nihil	345.000 25%	85.000 17%	556.000 51%	3.162.000 53%
Terugvorderingen van te veel uitbetaalde toeslagen	360.000 26%	206.000 40%	300.000 27%	1.559.000 26%
waarvan:				
€ 0 - € 100	6%	10%	6%	7%
€ 100 - € 500	8%	16%	13%	12%
€ 500 - € 1000	5%	6%	6%	5%
> € 1000	7%	8%	4%	3%

* Door afrondingsverschillen kan de som van de percentages in de onderverdeling verschillen van het totaalpercentage.

Tabel 11 Resultaten definitief toekennen toeslagjaar 2014 (t/m december 2015) *

	Huurtoeslag	Kinderopvang toeslag	Kindgebonden budget	Zorgtoeslag
Nabetalingen van te weinig ontvangen toeslagen	660.000 52%	147.000 42%	172.000 21%	900.000 18%
waarvan:				
€ 0 - € 100	32%	15%	6%	7%
€ 100 - € 500	13%	19%	11%	9%
€ 500 - € 1000	4%	5%	4%	2%
> € 1000	2%	3%	1%	1%
Nihil	298.000 23%	63.000 18%	439.000 53%	2.898.000 59%
Terugvorderingen van te veel uitbetaalde toeslagen	319.000 25%	141.000 40%	217.000 26%	1.145.000 23%
waarvan:				
€ 0 - € 100	6%	12%	6%	7%
€ 100 - € 500	8%	16%	13%	11%
€ 500 - € 1000	4%	6%	5%	4%
> € 1000	6%	6%	2%	1%

* Door afrondingsverschillen kan de som van de percentages in de onderverdeling verschillen van het totaalpercentage.

Invordering

Tabel 12 Betalingsachterstand en oninbare vorderingen

	2014	Norm 2015	2015
Betalingsachterstand, als percentage van de belasting- en premieontvangsten	2,3	2,5-3,0	2,2
Oninbare vorderingen, als percentage van de belasting- en premieontvangsten	0,6	0,6-0,8	0,6

Bedrijfsvoering

Tabel 13 Personele bezetting en ziekteverzuim

	2014	2015
Personeel in fte's (bezetting)	30.015	29.408
Ziekteverzuim (incl. langdurig verzuim)	5,4%	6,0%
Ziekteverzuim (excl. langdurig verzuim)	4,5%	5,0%

Toelichting

Het twaalfmaandsgemiddelde van het ziekteverzuim is gestegen van 4,5% in december 2014 naar 5,0% in december 2015. De griepgolf van 2015, de langste griepgolf in 40 jaar, was de belangrijkste oorzaak van deze stijging. Volgens het CBS heeft dit in heel Nederland geleid tot een hoger verzuim. Ook bij de Belastingdienst was in vrijwel alle leeftijds- en dienstjaarklassen een stijging van het verzuim te zien.

Het ziekteverzuim ligt boven de norm inclusief langdurig verzuim van 5,2%. Het ziekteverzuim heeft binnen de Belastingdienst continu de aandacht en er zijn verschillende analyses uitgevoerd om gerichte acties te kunnen nemen. Daarnaast is ingestemd met een aanscherping van de verzuimaanpak met als hoofdthema 'van verzuim naar inzetbaarheid', waarin focuspunten zijn benoemd. In dat kader is een Taskforce opgericht voor de aanpak lang verzuim, beginnend bij het verzuim langer dan twee jaar. Ook wordt gewerkt aan het verbeteren van de verzuimketen.